
Rapport d'experts sur le pilotage systémique de la formation professionnelle en Suisse

25 février 2019

sur mandat du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)

Prof. Patrick Emmenegger
Lina Seitzl
School of Economics and Political Science SEPS-HSG
Müller-Friedbergstrasse 8
CH-9000 Saint-Gall

Table des matières

Résumé.....	1
1. Introduction.....	3
2. Le pilotage systémique de la formation professionnelle de la Suisse	6
2.1 Conditions-cadres.....	6
2.2 Les acteurs et leurs tâches	7
2.3 Organes impliqués dans le partenariat de la formation professionnelle.....	10
3. Comparaison avec d'autres systèmes collectifs de formation professionnelle.....	11
3.1 Allemagne.....	12
3.2 Autriche	15
3.3 Danemark	17
3.4 Pays-Bas	19
3.5 Résumé.....	20
4. Défis et faiblesses du pilotage systémique de la formation professionnelle.....	22
4.1 Compétence de la Confédération et nécessité du pilotage stratégique	22
4.2 Organes existants et leur compatibilité pour le pilotage systémique	25
4.3 Implication des acteurs importants dans le pilotage systémique.....	31
5. Recommandations.....	35
Appendice : liste des interlocuteurs	43
Bibliographie.....	44

Liste des figures

Figure 1	Acteurs essentiels du pilotage de la formation professionnelle en Allemagne	14
Figure 2	Acteurs essentiels du pilotage de la formation professionnelle en Autriche	16
Figure 3	Acteurs essentiels du pilotage de la formation professionnelle au Danemark	18
Figure 4	Acteurs essentiels du pilotage de la formation professionnelle aux Pays-Bas	20
Figure 5	Recommandations relatives au pilotage systémique de la formation professionnelle en Suisse	35

Résumé

Le système de formation professionnelle suisse se caractérise par une collaboration étroite entre la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail (Ortra). Ce partenariat doit permettre aux personnes en formation d'acquérir des compétences en adéquation avec les besoins du marché du travail. Grâce à ce système, la Suisse réussit relativement bien, en comparaison européenne, à attirer les jeunes sur le marché du travail et à limiter le décalage entre l'offre et la demande de compétences. Toutefois, la Suisse se trouve elle aussi confrontée au défi d'adapter la formation professionnelle aux nouvelles conditions issues des mégatendances sociales telles que la numérisation, la désindustrialisation et la mondialisation. Ces adaptations concernent notamment les structures de pilotage du système de formation professionnelle.

Dans le cadre du processus stratégique Formation professionnelle 2030, le présent rapport s'attache à trouver des moyens qui permettraient d'optimiser le pilotage systémique de la formation professionnelle en Suisse et de consolider le partenariat de la formation professionnelle. Sur la base d'interviews d'experts, d'une analyse de la littérature secondaire et de comparaisons avec d'autres systèmes de formation professionnelle duale, il s'agit de répondre notamment aux questions suivantes : dans quelle mesure les organes principaux du pilotage systémique (Sommet national de la formation professionnelle, Journées des partenaires de la formation professionnelle et Commission fédérale de la formation professionnelle) contribuent-ils à ce dernier ? Comment les organisations du monde du travail peuvent-elles être davantage intégrées dans le pilotage systémique dans le cadre du partenariat et comment ce dernier peut-il globalement être renforcé ?

Par le terme « pilotage », nous entendons la détermination, le maintien ou la modification ciblés, directs ou indirects, des conditions en vigueur dans la formation professionnelle suisse. Nous mettons l'accent sur les défis du pilotage au niveau national, qui concernent l'ensemble du système. Le pilotage stratégique au niveau des différents champs professionnels, branches économiques ou régions n'est pas traité dans ce rapport. Ce dernier tient compte des trois « règles fondamentales institutionnelles » qui s'appliquent à l'ensemble du système de la formation professionnelle suisse : le fédéralisme d'exécution, l'intégration des associations professionnelles et d'autres acteurs privés dans le cadre du corporatisme ainsi que la prise de décision par un large consensus.

Grâce aux interviews et à l'analyse de la littérature secondaire, nous avons identifié des points faibles et des défis dans trois domaines différents. Premièrement, *la responsabilité et la nécessité du pilotage stratégique dans la formation professionnelle suisse ne sont pas clairement définies*. Cela s'explique par le fait que la loi fédérale sur la formation professionnelle est une loi-cadre qui ne répartit pas précisément les tâches entre les partenaires de la formation professionnelle. Il est donc nécessaire d'apporter un certain nombre de précisions, notamment en ce qui concerne le rôle de la Confédération. En effet, la loi fédérale sur la formation professionnelle attribue certes des compétences stratégiques à la Confédération, mais cette dernière ne peut agir qu'en impliquant systématiquement les partenaires de la formation professionnelle en raison de l'importance de la dépendance mutuelle. Le rapport montre que la Confédération doit assumer un rôle d'organisateur et de modérateur du pilotage commun mis en place par les partenaires. La nécessité d'un pilotage stratégique de la formation professionnelle est avérée et en général reconnue par les acteurs concernés.

Deuxièmement, *les organes actuels réunissant les partenaires de la formation professionnelle*, parmi lesquels figurent le Sommet national de la formation professionnelle, la Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP) et les Journées des partenaires de la formation professionnelle, *présentent des points faibles*. À l'exception de la CFFP, ces organes ne sont pas définis dans la loi et les thèmes qu'ils traitent ainsi que leurs tâches ont parfois changé par le passé. Bien que ces trois organes jouent un rôle essentiel dans le pilotage systémique de la formation professionnelle suisse, ils ne sont pas suffisamment coordonnés. En outre, un vide s'est créé entre le Sommet national de la formation professionnelle en tant qu'organe politico-stratégique et le niveau opérationnel, ce qui entrave le pilotage et la mise en œuvre des principaux thèmes stratégiques. Il manque par conséquent un organe qui complète le Sommet national de la formation professionnelle au niveau technico-stratégique. Par ailleurs, tant la CFFP que les Journées des partenaires de la formation professionnelle cumulent les fonctions, ce qui limite leur efficacité.

Troisièmement, *l'intégration des acteurs concernés* dans le pilotage systémique de la formation professionnelle suisse pose problème. Il subsiste une part d'incertitude concernant l'identité des partenaires de premier plan de la formation professionnelle et la manière dont les autres acteurs pertinents sont intégrés dans le pilotage systémique. À ce sujet, on pense notamment aux discussions récurrentes concernant la communication et la transparence entre les partenaires de la formation professionnelle à différents niveaux ainsi que concernant la représentativité et la légitimité des différents organes de pilotage. Cela réside notamment dans le fait qu'il manque encore un état des lieux clair définissant quelles questions sont de nature partenariale et à quel niveau elles s'inscrivent. De plus, si des organes réunissant les partenaires existent aux niveaux politico-stratégique et technico-opérationnel, au niveau technico-stratégique, ils font défaut. Davantage de possibilités de participation sont revendiquées par les différents acteurs – et plus particulièrement par les Ortra. Les informations ne circulent pas toujours de manière optimale, aussi bien « du haut vers le bas » que « du bas vers le haut ». Cela vaut en particulier pour les Ortra qui ne sont pas membres (directement ou indirectement) de l'une des associations faitières des partenaires sociaux.

L'analyse des points faibles du pilotage systémique actuel de la formation professionnelle suisse et des défis qu'il doit relever débouche sur différentes *recommandations*.

Au niveau politico-stratégique, il existe déjà un organe bien établi avec le Sommet national de la formation professionnelle. Ce sommet réunit les partenaires de premier plan de la formation professionnelle et donne ainsi une légitimité politique aux décisions stratégiques. Au vu de sa composition, il n'est toutefois pas en mesure de se charger de la mise en œuvre des lignes stratégiques.

Au niveau technico-stratégique, un organe réunissant les partenaires, semblable à l'organe de pilotage dans le cadre du processus stratégique *Formation professionnelle 2030* doit être mis sur pied afin de parer au déficit actuel. Les membres de l'organe de pilotage sont désignés par les partenaires de premier plan de la formation professionnelle. Cet organe a pour tâche la préparation et le suivi du sommet ainsi que la rencontre des organes au niveau technico-opérationnel.

Divers autres organes sont nécessaires au niveau technico-opérationnel afin de mieux intégrer les partenaires de la formation professionnelle à ce niveau et d'optimiser la communication. En complément des Journées des partenaires de la formation professionnelle déjà bien établies, nous proposons de créer un forum de discussion et de travail dans le but d'améliorer le transfert d'informations et la communication entre la base des Ortra, les associations faitières et la Confédération. Une plateforme d'échange

entre la Confédération et les cantons ainsi que des forums d'échange entre les Ortra et les cantons, et entre les prestataires de formation et les partenaires de la formation professionnelle sont également nécessaires. Il appartient à la Confédération d'organiser ces forums de discussion en collaboration avec l'organe de pilotage.

Au vu de sa composition hétérogène, la CFFP ne réussit pour l'instant que difficilement à remplir son mandat de conseil auprès de la Confédération. C'est pourquoi nous proposons que seules des personnes disposant de vastes connaissances et d'une perspective systémiques mais restant cependant en grande partie indépendantes des partenaires de la formation professionnelle siègent désormais dans cette commission. La CFFP conseillerait ainsi la Confédération en ce qui concerne le développement de l'ensemble du système ainsi que la promotion de projets, sans toutefois assumer de fonction de pilotage. Comme c'est habituellement le cas pour d'autres commissions extraparlimentaires, nous suggérons au SEFRI de renoncer à présider la CFFP.

Pour terminer, nous proposons de mettre en place une table ronde portant sur tous les domaines de formation, dont l'objectif sera de mieux coordonner et de renforcer le système de formation dans son ensemble. Il s'agit de mieux exploiter le potentiel disponible grâce à la couverture de tous les domaines de formation relevant de la compétence fédérale via un département, ou un secrétariat d'État, afin de relever les grands défis économiques et sociaux comme la numérisation et l'évolution démographique.

Le rapport propose donc un pilotage par les partenaires cohérent à tous les niveaux. L'élément central de ce modèle est le nouvel organe de pilotage au niveau technico-stratégique, chargé de centraliser la prise de décisions. Légitimé au niveau politique par le Sommet national de la formation professionnelle, son rôle est de veiller à la transmission des lignes stratégiques auprès des partenaires de la formation professionnelle ainsi qu'à leur mise en œuvre. Cet organe prend également en considération les préoccupations des partenaires de la formation professionnelle au niveau technico-opérationnel et veille à ce qu'ils soient entendus par le système dans son ensemble. En tant qu'organisateur et modérateur du pilotage systémique par les partenaires, la Confédération occupe toujours une position particulière dans le développement de la formation professionnelle. Le pilotage par les partenaires oblige cependant tous les partenaires de la formation professionnelle à endosser une responsabilité et à contribuer au développement de la formation professionnelle suisse.

1. Introduction¹

Le système de formation professionnelle de la Suisse se caractérise par la forte participation d'acteurs privés à son pilotage (gouvernance).² Ce principe se reflète aussi dans le rôle particulier dévolu au partenariat de la formation professionnelle : la loi sur la formation professionnelle définit celle-ci comme la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (Ortra). L'étroite implication de l'économie doit garantir que la formation professionnelle transmette des compétences qui correspondent aux exigences du marché du travail. Bien qu'un lien de causalité ne puisse pas être prouvé entre la formation professionnelle initiale duale et le faible taux de chômage des jeunes, il apparaît que la Suisse réussit beaucoup mieux que les États membres de l'Union européenne à motiver

¹ Nous remercions Jakob Wollmann de son soutien efficace lors de la rédaction du présent rapport.

² Bien que des différences significatives existent entre le concept clé de « gouvernance » et le paradigme théorique du « pilotage » (cf. notamment Mayntz, 2004), ces deux termes sont utilisés comme des synonymes dans le présent rapport.

les jeunes à suivre un apprentissage et à trouver un emploi de même qu'à empêcher les inadéquations sur le marché du travail (CSRE, 2018, p. 117). C'est pourquoi la Suisse est, à juste titre, fière de son système dual de formation professionnelle. Cependant, le taux de chômage des jeunes relativement bas n'est qu'une raison parmi d'autres pour laquelle des organisations internationales se sont donné pour but d'encourager les systèmes duaux de formation professionnelle.

Malgré ces indices positifs, la Suisse doit adapter son système de formation professionnelle en fonction des nouveaux défis, afin de rester sur la voie du succès à l'avenir également. Par exemple, dans le cadre du processus stratégique *Formation professionnelle 2030*, on a identifié sur le marché du travail et dans la société plusieurs mégatendances face auxquelles la formation professionnelle de la Suisse doit trouver des réponses si elle entend continuer de jouer le rôle important qui est le sien. Selon le rapport contextuel relatif à la *Vision 2030 de la formation professionnelle*, ces mégatendances concernent notamment les technologies de l'information et de la communication, qui gagnent l'ensemble des domaines (numérisation), les exigences croissantes posées à la main-d'œuvre (perfectionnement), la désindustrialisation rampante de la structure économique (société des services), la mobilité et la flexibilité croissante des rapports de travail, les interconnexions croissantes de l'économie à l'échelle internationale (globalisation), l'évolution démographique et la migration (Ecoplan, 2017). Dans le cadre de leur partenariat, les acteurs de la formation professionnelle élaborent actuellement des réponses à ces défis à l'aide du processus stratégique *Formation professionnelle 2030*.³

Ces défis concernent notamment les structures de pilotage complexes entre acteurs étatiques et acteurs privés qui caractérisent le système suisse de la formation professionnelle. « Pilotage » désigne en l'occurrence les formes dirigées, directes ou indirectes, de définition, de maintien ou de modification des états de la formation professionnelle en Suisse (Schmidt, 1995, p. 937). C'est pourquoi, dans le cadre du processus stratégique *Formation professionnelle 2030*, on s'est demandé dans quelle mesure il est possible d'optimiser le pilotage systémique et de renforcer le partenariat de la formation professionnelle. Le présent rapport se veut une contribution pour répondre à ces questions.

Présenter et analyser le pilotage systémique, c'est-à-dire le pilotage du système global de la formation professionnelle suisse, tel est l'objectif du présent rapport, qui se limite par conséquent au territoire national et aux défis posés par le pilotage transsectoriel des divers domaines professionnels. Le pilotage stratégique au niveau des champs professionnels, des branches économiques ou des régions n'est pas examiné davantage dans ce rapport.⁴ L'analyse vise principalement à identifier les chances et les faiblesses des structures de pilotage actuelles sous l'angle de leur adaptabilité aux nouveaux défis. Le rapport doit en outre présenter une vue d'ensemble des actions requises et recommander des mesures d'optimisation. Comment modifier ou compléter éventuellement les organes existants ? Le présent rapport doit fournir une base aux futurs travaux de mise en œuvre du processus global *Formation professionnelle 2030*, respectivement il doit fonder l'optimisation potentielle du pilotage systémique.

L'attention porte particulièrement sur les principaux organes du pilotage systémique de la formation professionnelle suisse (*Sommet national de la formation professionnelle, Journée des partenaires de la formation*

³ Les premiers résultats et une documentation du processus sont disponibles sous : <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/berufsbildungssteuerung-und-politik/projekte-undinitiativen/berufsbildung-2030.html> (dernière consultation le 28.01.2019).

⁴ Une série d'autres structures vouées au pilotage stratégique de ces sous-systèmes existent aux niveaux des secteurs, des régions et des métiers. Leur disparité est importante. Le présent rapport n'examine pas ces sous-systèmes plus avant.

professionnelle, Commission fédérale de la formation professionnelle). Il s'agit notamment de clarifier la mesure dans laquelle ces organes contribuent au pilotage systémique (p. ex. concernant l'agrégation des intérêts, les procédures décisionnelles, la mise en œuvre, les rétroactions). Une autre priorité consiste à analyser les organisations du monde du travail et leur contribution au pilotage systémique, la question étant de savoir comment renforcer généralement le partenariat de la formation professionnelle et comment, dans ce cadre, intégrer plus étroitement les organisations du monde du travail dans le pilotage systémique. Ces questions sont analysées en tenant compte des conditions-cadres existantes (fédéralisme, démocratie consensuelle, corporatisme), lesquelles constituent des règles institutionnelles fondamentales de la politique suisse de formation professionnelle (Berner, 2013) et qui, à ce titre, fixent les limites des recommandations formulées dans le présent rapport. Pour terminer, nous abordons la question de savoir si un pilotage systémique plus strictement formalisé est effectivement souhaitable et quelles implications et conséquences concrètes une telle évolution aurait pour les partenaires de la formation professionnelle.

Le présent rapport s'articule en cinq chapitres. Au terme de cette introduction, le chapitre 2 documente, de manière nécessairement brève, les conditions-cadres de la politique suisse de formation professionnelle, les bases légales actuelles, les organes de pilotage existants et la répartition prévue des tâches. L'attention porte particulièrement sur le partenariat de la formation professionnelle comme forme de pilotage et sur la question de savoir si la Confédération dispose d'une compétence de pilotage stratégique en matière de formation professionnelle.

Il est souvent utile de se tourner vers l'extérieur pour découvrir des possibilités d'amélioration. C'est pourquoi, au chapitre 3, nous analysons la littérature sur le pilotage systémique d'autres systèmes de formation professionnelle. Nous nous intéressons à des pays dont la formation professionnelle est également duale et où les acteurs privés sont très impliqués (systèmes de formation professionnelle dits « collectifs »). Outre la Suisse, il s'agit du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Autriche (Busemeyer & Trampusch, 2012). Nous cherchons à tirer les enseignements utiles de la comparaison avec ces systèmes.

Au chapitre 4, nous identifions les faiblesses du pilotage systémique de la formation professionnelle suisse. Ce diagnostic des problèmes constitue notre point de départ pour développer des recommandations concrètes de mesures à prendre.

Enfin, dans le cinquième et dernier chapitre, nous formulons diverses recommandations de mesures et options de réforme dans le but d'amender le pilotage systémique de la formation professionnelle suisse. Outre les enseignements tirés de la comparaison internationale, ces recommandations sont axées d'une part sur le statu quo de la Suisse et, d'autre part, sur le processus stratégique *Formation professionnelle 2030*, dans le cadre duquel de nouveaux instruments de pilotage ont déjà été appliqués. Notre objectif est de formuler des recommandations de mesures qui, tout en promettant d'apporter une amélioration du pilotage systémique de la formation professionnelle suisse, ne lui sont toutefois pas étrangères, de sorte qu'elles pourront être mises en place avec un certain ménagement.

Notre rapport repose principalement sur deux sources : premièrement, il se base sur une analyse complète de la littérature secondaire actuelle (suisse et internationale à des fins de comparaison) relative au système de représentation des intérêts et aux mécanismes de pilotage dans la politique suisse en général et dans la formation professionnelle en particulier. Cet aperçu de la littérature doit permettre de recevoir une description détaillée et l'intégration précise du pilotage systémique tout en identifiant les éventuels

défis. En outre, le statu quo du système suisse de la formation professionnelle a fait l'objet d'une évaluation sur la base de 20 entretiens d'experts focalisés sur les problèmes que nous avons menés avec 22 acteurs importants parmi les partenaires de la formation professionnelle (concernant les entretiens d'experts focalisés sur les problèmes, cf. Gläser & Laudel, 2010 ; Leech, 2002). Ces entretiens nous ont permis de comprendre de manière plus approfondie les instruments et les processus du pilotage de la formation professionnelle et d'identifier d'autres défis et problèmes. La liste de nos interlocuteurs se trouve à l'appendice. Nous remercions les participants du temps qu'ils nous ont consacré et des entretiens captivants qu'ils nous ont réservés. En raison de la protection de la personnalité, tous les avis émis par nos interlocuteurs ne sont reproduits dans le présent rapport que sous une forme anonymisée.

2. Le pilotage systémique de la formation professionnelle de la Suisse

Le présent chapitre décrit le statu quo du pilotage systémique de la formation professionnelle en Suisse. Notre description se concentre sur les conditions-cadres institutionnelles de la formation professionnelle, de ses acteurs et de leurs tâches ainsi que des divers organes (*Sommet national de la formation professionnelle, Journée des partenaires de la formation professionnelle, Commission fédérale de la formation professionnelle*) chargés de piloter la formation professionnelle suisse au niveau national conformément au principe du partenariat.⁵ L'un des accents du présent chapitre porte sur l'importance du partenariat pour le pilotage de la formation professionnelle en Suisse et sur le rôle qu'y joue la Confédération.

2.1 Conditions-cadres

Le fédéralisme, le corporatisme et la démocratie consensuelle constituent les règles institutionnelles de base du système suisse de la formation professionnelle (Berner, 2013, p. 40). Elles fondent ce qu'il est convenu d'appeler le partenariat de la formation professionnelle, qui influence notablement le pilotage systémique de la formation professionnelle. Le fédéralisme d'exécution suisse se traduit par le fait que l'exécution de la loi et la mise en œuvre des mesures de politique de formation professionnelle relèvent principalement de la compétence des cantons. Simultanément, le système de la formation professionnelle comporte une forte composante corporatiste en raison de l'implication des associations et d'autres acteurs privés. Troisièmement, la politique suisse en général et celle de la formation professionnelle en particulier se caractérisent par une assise aussi large que possible des décisions politiques grâce à la recherche du consensus (Berner, 2013, p. 42). Le nombre important de consultations, entre autres, en atteste.

Il apparaît que le pilotage de la formation professionnelle suisse n'est soumis ni à une logique fondée sur les seules forces du marché (comme p. ex. aux États-Unis ou en Grande-Bretagne) ni à une logique étatique caractérisée par un pilotage hiérarchique (à l'instar de la Suède ou de la France) (Busemeyer & Trampusch, 2012 ; Greinert, 2010). Le système suisse de formation professionnelle est marqué par une logique de pilotage corporatiste où tant les acteurs privés que les acteurs publics assument des tâches de pilotage. La Suisse est de ce fait un exemple de système de pilotage « collectif » (Busemeyer & Tram-

⁵ Bien évidemment, d'autres organes importants interviennent au niveau national. Mais soit ils ne sont pas organisés en partenariat, soit ils ne sont pas formalisés ou ne le sont que dans une certaine mesure.

pusch, 2012). Le partenariat de la formation professionnelle est donc l'expression d'une forme de pilotage spécifique où les acteurs impliqués (Confédération, cantons, entreprises et associations) se trouvent dans un rapport de dépendance mutuelle (Emmenegger, Graf & Trampusch, 2018 ; Streeck, 1992).

Le système suisse de la formation professionnelle ne peut pas fonctionner si l'un des partenaires se retire de la coopération. Cette remarque vaut en particulier pour les entreprises, qui ne sauraient être forcées de proposer des places d'apprentissage alors même que la formation professionnelle ne fonctionnerait plus sur un mode dual si elles n'y participaient pas. Les entreprises sont donc essentielles aux systèmes de formation professionnelle collectifs, raison pour laquelle Busemeyer (2012) les qualifie de chevilles ouvrières (« *pivotal actors* »). Le droit des organisations du monde du travail (Ortra) de faire partie du partenariat découle de cette position essentielle qu'occupent les entreprises dans le système suisse de la formation professionnelle, d'autant que les associations peuvent constituer un moyen de limiter le phénomène des entreprises opportunistes, profitant du système sans y contribuer (Johansen, 2002 ; Marsden, 1999 ; Ryan, 2012). Cependant, le fonctionnement du système suisse de la formation professionnelle ne dépend pas seulement des entreprises et des places d'apprentissage qu'elles proposent. La mise à disposition d'écoles professionnelles, la surveillance du corps enseignant, les directives étatiques concernant les contenus didactiques ou les procédures de qualification, parmi bien d'autres facteurs, garantissent que les qualifications transmises sont importantes non seulement dans une entreprise, mais aussi sur l'ensemble du marché du travail. Chaque partenaire de la formation professionnelle est donc doté d'un droit de véto (Tsebelis, 2002).⁶ Par conséquent, le fonctionnement du système suisse de la formation professionnelle requiert une importante « coopération décentralisée » (Culpepper, 2003) entre les acteurs impliqués. De ce fait, les exigences de coordination posées au pilotage systémique sont élevées.

2.2 Les acteurs et leurs tâches

Le partenariat est la base du pilotage systémique de la formation professionnelle en Suisse, conformément à l'art. 1 de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) : « La formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail ». Les partenaires sociaux et les associations professionnelles sont nommément cités dans la loi comme organisations du monde du travail. En font aussi partie les autres organisations de la formation professionnelle qui ont un lien direct au monde du travail. En revanche, les acteurs de la formation professionnelle purement scolaire (prestataires de formation⁷) ne sont pas assimilés aux organisations du monde du travail (cf. Commission de recours du DFE, 2005, p. 19 ss ; Conseil fédéral suisse, 2000, p. 5269).

La loi fédérale sur la formation professionnelle assigne différentes tâches aux partenaires de la formation professionnelle. La **Confédération** est compétente pour l'assurance de la qualité et le développement de l'ensemble du système (art. 4 et 8 LFPr). Pour assumer cette tâche, elle apporte son soutien à des études scientifiques et à des essais pilotes tout en étant responsable de la mise en place de structures porteuses dans les nouveaux domaines de la formation professionnelle (art. 4 LFPr). La Confédération exerce en outre la haute surveillance sur l'exécution par les cantons de la loi fédérale sur la formation professionnelle (art. 65, al. 4) et elle exerce la surveillance des examens professionnels fédéraux et des examens

⁶ Les politologues considèrent qu'un acteur est doté d'un droit de véto si son accord est nécessaire pour modifier le statu quo dans un domaine. Les partenaires visés détiennent donc un droit de véto.

⁷ Pour simplifier, dans le présent rapport, nous désignons ce groupe d'acteurs par « prestataires de formation » et le distinguons ainsi des organisations du monde du travail explicitement citées à l'art. 1 LFPr. La délimitation entre prestataires de formation et organisations du monde du travail n'est toutefois pas toujours claire.

professionnels fédéraux supérieurs (art. 42, al. 2, LFPr). Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) est l'autorité fédérale compétente pour édicter les ordonnances sur la formation (art. 19, al. 1, LFPr). Il est en outre responsable de reconnaître les règlements d'examen et les durées-cadres de formation, les cursus de formation pour les responsables de la formation, les conseillers d'orientation professionnelle, scolaire et de carrière, ainsi que les diplômes étrangers.

Les *cantons* organisent la formation professionnelle localement. L'exécution de la loi fédérale sur la formation professionnelle leur incombe dans la mesure où elle n'appartient pas à la Confédération (art. 66 LFPr). Ils sont responsables de la politique de formation régionale et de l'administration des écoles professionnelles et ils exercent la surveillance sur les écoles supérieures (art. 29, al. 5, LFPr). Ils ont en outre la responsabilité de surveiller la formation professionnelle initiale (art. 24 LFPr). Les membres des gouvernements cantonaux responsables de la formation professionnelle s'organisent au sein de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Les offices cantonaux de la formation professionnelle se réunissent en leur qualité d'organes d'exécution au sein de la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP).

Les *organisations du monde du travail (Ortra)* organisent la formation professionnelle initiale et mettent à disposition des offres de formation professionnelle supérieure. Elles définissent les contenus de la formation professionnelle initiale, les procédures de qualification au niveau national et les contenus des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs (art. 28 LFPr). Elles participent, par l'intermédiaire des associations faitières des partenaires sociaux, au développement de la formation professionnelle. La participation à la formation professionnelle des acteurs compris dans les organisations du monde du travail demeure facultative (Conseil fédéral suisse, 2000, p. 5303).⁸

La forte implication des associations dans le pilotage du système de la formation professionnelle s'explique notamment par l'enracinement historique de l'enseignement professionnel dual dans les corporations du Moyen Âge. La Confédération n'est impliquée dans le pilotage de la formation professionnelle que depuis le début du 20^e siècle. La première loi sur la formation professionnelle fut adoptée en 1930. Cette loi et celles qui l'ont suivie ne couvraient, jusqu'à la fin des années 1990, que les métiers d'apprentissage dans les domaines de l'industrie et des arts et métiers (métiers dits OFIAMT, d'après le nom de l'office fédéral responsable à l'époque de l'industrie, des arts et métiers et du travail). La compétence de la Confédération n'a pas été étendue à l'ensemble des filières de formation professionnelle autres que celles des hautes écoles avant le scrutin populaire de 1999 sur la Constitution fédérale (art. 63 Cst.).

L'extension de la compétence fédérale à tous les domaines de formation professionnelle, inscrite dans la Constitution de 1999, a été mise en œuvre par la loi sur la formation professionnelle entrée en vigueur en 2004 : « La présente loi régit, **pour tous les secteurs professionnels** autres que ceux des hautes écoles (...) » (art. 2, al. 1, LFPr, notre mise en exergue). L'extension ne s'est alors pas limitée au domaine d'application : depuis lors, la loi comporte aussi des dispositions visant le pilotage systémique de la forma-

⁸ L'annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA, 2015a, p. 15 ss) fournit une vue d'ensemble détaillée des tâches incombant aux divers partenaires de la formation professionnelle. Wettstein et al. La Confédération est responsable des questions d'intérêt national, c'est-à-dire notamment du développement et de la gestion du système, de la coordination et de la transparence.

tion professionnelle suisse. Ces dispositions concernent en particulier la Confédération, qui porte la responsabilité de la qualité et du développement de la formation professionnelle, comme nous l'avons vu ci-dessus.

En raison des expériences vécues lors de la « crise des places d'apprentissage » survenue dans les années 1990, pendant laquelle on ne parvenait plus à mettre suffisamment de places d'apprentissage à la disposition des jeunes, le législateur était clairement disposé à donner à la Confédération plus d'influence sur le pilotage global de la formation professionnelle. Dès son rapport de 1996 sur la formation professionnelle, le Conseil fédéral demandait que « la Confédération [use] davantage de ses compétences de coordination, de surveillance et de direction en matière de formation professionnelle afin de créer des conditions générales porteuses d'avenir » (Conseil fédéral suisse, 1996, p. 5). Le message relatif à la loi sur la formation professionnelle aborde aussi le thème du rôle renforcé de la Confédération : « La Confédération est responsable des questions d'intérêt national, c'est-à-dire notamment du développement et de la gestion du système, de la coordination et de la transparence. » (Conseil fédéral suisse, 2000, p. 5303). C'est pourquoi Berner (2013, p. 47) caractérise le pilotage prévu par la nouvelle loi sur la formation professionnelle de centralisation au sens d'une concentration des tâches stratégiques auprès de la Confédération (« *Zentralisierung im Sinne der Konzentration der strategischen Aufgaben beim Bund* »).⁹ Cette attribution de tâches à la Confédération correspond aussi à la conception des partenaires sociaux. Par exemple, l'Union suisse des arts et métiers (USAM) écrit dans son rapport sur la politique de la formation : « La Confédération définit le cadre légal et la responsabilité qu'elle assume porte sur le pilotage du système. » (USAM, 2017, p. 9).

En considérant l'origine historique de la formation professionnelle duale et l'importance que revêt pour elle l'offre de places d'apprentissage par les entreprises, on constate combien le chemin parcouru a été long pour introduire des compétences de pilotage au niveau fédéral. Toujours est-il que si le rôle dévolu à la Confédération est stratégique, il n'en demeure pas moins subsidiaire pour autant (CPA, 2015b, p. 6877), ce qui suffit à suggérer que le rôle joué par la Confédération dans le pilotage systémique n'est pas totalement exempt de tensions.¹⁰ La loi sur la formation confère déjà un rôle essentiel aux partenaires de la formation professionnelle par le fait qu'elle rompt avec la systématique habituelle de la loi en commençant non pas par les buts matériels, mais par les acteurs impliqués (Daum, 2013). Ainsi, la compétence en matière de formation professionnelle, qui relève en principe de la Confédération en vertu de la Constitution fédérale, est en fait partagée entre trois acteurs très différents. Cette particularité inhérente au partenariat de la formation professionnelle apparaît aussi dans les entretiens, comme le souligne le commentaire suivant : « Il est surprenant d'observer à quel point la coordination intercantonale est nécessaire dans un domaine politique en principe entièrement réglementé par la Confédération ». Le

⁹ Berner (2013) a comparé les processus de remaniement des ordonnances sur la formation dans l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux (MEM) avant et après la nouvelle loi sur la formation professionnelle en se fondant sur les travaux d'Ackermann (1984) et de Zehnder (2011). Cette comparaison montre à quel point le rôle de la Confédération a évolué dans la formation professionnelle de la Suisse. Dans les années 1970, l'Office fédéral alors en charge de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) ne jouait qu'un rôle réactif envers les associations impliquées dans le remaniement des métiers MEM : pendant la phase d'élaboration des projets (1977-1980), l'OFIAMT a conservé une position neutre (« Während der Phase der Erarbeitung der Entwürfe (1977-1980) verhielt sich das BIGA in neutraler Position », Ackermann, 1984, p. 66). Aujourd'hui, la Confédération joue un rôle nettement plus actif dans ces processus.

¹⁰ Le chapitre 4 fournit plus d'informations sur ce rapport tendu.

rôle crucial conféré aux associations et aux cantons impliqués dans la formation professionnelle se reflète dans les principaux organes du pilotage systémique de la formation professionnelle de la Suisse. Ces organes font l'objet de la prochaine section.

2.3 Organes impliqués dans le partenariat de la formation professionnelle

La formation professionnelle de la Suisse compte trois organes qui, réunis en partenariat, doivent contribuer au pilotage systémique : le Sommet national de la formation professionnelle, la Journée des partenaires de la formation professionnelle et la Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP). Seule cette dernière est prévue par la loi fédérale sur la formation professionnelle (art. 69 et 70 LFPr). Les deux autres organes ont été introduits en 2005, respectivement en 2006 et ils ne sont pas formalisés. Cette situation permet une certaine flexibilité quant aux thèmes discutés et au traitement réservé aux résultats de ces discussions. La Conférence d'automne, qui réunit également les partenaires de la formation professionnelle, n'est pas un organe de pilotage : cette manifestation, où les participants consomment un programme, ne contribue qu'à la transmission de l'information et au réseautage.

Le *Sommet national de la formation professionnelle* existe depuis 2014. Il a succédé à la Conférence sur les places d'apprentissage, qui s'était réunie pour la première fois en 2005 dans le but de stabiliser le marché des places d'apprentissage. Cet objectif étant atteint, on décida d'instaurer un sommet lors duquel les défis actuels de la formation professionnelle peuvent être discutés. Le sommet national de la formation professionnelle réunit une fois par an les représentants de premier rang des cantons (présidents de la CDPI et de la CSFP), les représentants de l'Ortra que sont les directeurs des quatre principales associations des partenaires sociaux (Union patronale suisse (UPS), Union suisse des arts et métiers (USAM), Union syndicale suisse (USS) et Travail.Suisse), le conseiller fédéral en charge du Département de l'économie, de la formation et de la recherche ainsi que le directeur suppléant du SEFRI, responsable de la formation professionnelle. Deux membres de chacune des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture, celle du Conseil national et celle du Conseil des États, y prennent également part.

Le Sommet national de la formation professionnelle permet, au niveau politico-stratégique, de discuter et d'arrêter les priorités d'action concernant la formation professionnelle et d'édicter les mesures voulues pour en assurer la mise en œuvre. Simultanément, il doit susciter l'attention du public pour la formation professionnelle, car la participation des plus hauts représentants des partenaires impliqués lui confère une valeur symbolique élevée (CPA, 2015a, p. 6670). Le Conseil fédéral préside le Sommet national. Le SEFRI y invite et il en fixe l'agenda.

La *Journée des partenaires de la formation professionnelle* est organisée chaque année depuis 2006 sur deux jours. Le SEFRI assure les invitations. La journée des partenaires est d'une taille nettement supérieure à celle du sommet national. Environ 150 à 160 représentants des divers offices fédéraux (env. 30 personnes), des cantons (env. 50-60 personnes) et des organisations du monde du travail (env. 60-70 personnes) reçoivent une invitation. L'Union suisse des arts et métiers et l'Union patronale suisse peuvent nommer chacune 20 associations membres, qui reçoivent une invitation du SEFRI. Des « green cards » permettent au SEFRI d'inviter d'autres organisations du monde du travail de manière à impliquer les associations et les autres organisations professionnelles qui ne sont pas membres de l'une des principales associations.

La Journée des partenaires de la formation professionnelle est une séance de travail. Outre la transmission d'informations émanant du sommet national et du SEFRI, des questions opérationnelles d'importance au niveau du système doivent y être discutées. La journée constitue aussi un forum propice au réseautage des divers partenaires. De plus, elle permet de sentir ce qui occupe les partenaires au niveau opérationnel. À l'instar du Sommet national, la journée des partenaires n'est pas prévue par la loi sur la formation professionnelle. Son déroulement n'est pas standardisé, il est fixé au gré des besoins. Néanmoins, les mêmes intervenants sont généralement invités. Ils représentent d'ordinaire en outre les principales associations et les cantons (CPA, 2015a, p. 6671).

La *Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP)* est le seul organe du partenariat de la formation professionnelle à être prévu par la loi fédérale sur la formation professionnelle. Il se compose au maximum de 15 personnes nommées pour quatre ans par le Conseil fédéral (art. 69, al. 1, LFPr). Les membres de la Commission sont en règle générale des experts issus des cantons, des principales associations, des associations de branche, du domaine de la formation continue et du monde de la science. Les cantons peuvent proposer trois membres (art. 69, al. 2, LFPr). La CFFP se réunit quatre à six fois par an. Elle est présidée par le directeur suppléant du SEFRI. Le SEFRI en assure le secrétariat (art. 69, al. 3 et 4, LFPr).

La Commission fédérale de la formation professionnelle est chargée de deux tâches. D'une part, elle conseille le SEFRI et les autres autorités fédérales sur toutes les questions générales ayant trait à la formation professionnelle. D'autre part, elle évalue les projets, les études et les projets pilotes qui visent à développer la formation professionnelle ou contribuent à des prestations d'intérêt public, par exemple à des mesures de politique de l'égalité ou d'intégration (art. 70, al. 1, LFPr). Ces tâches sont préparées par la sous-commission « Demandes ». La CFFP sert ainsi de groupe de réflexion de la formation professionnelle (CPA 2015b, p. 60). Elle doit discuter les développements actuels et leurs conséquences pour la formation professionnelle et conseiller le Conseil fédéral à ce sujet. Par ailleurs, elle évalue les grands projets et elle exerce en conséquence une influence sur l'appréciation des requêtes.

3. Comparaison avec d'autres systèmes collectifs de formation professionnelle

Observer la réalité extérieure au système peut nous aider à évaluer le pilotage systémique de la formation professionnelle suisse et à obtenir des éléments utiles à d'éventuels amendements. Le présent chapitre décrit donc le fonctionnement du pilotage de la formation professionnelle dans d'autres pays. L'attention se concentre sur l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas, qui font partie comme la Suisse des systèmes de formation professionnels dits collectifs (Busmeyer & Trampusch, 2012). Ces systèmes collectifs se caractérisent par une étroite implication des acteurs privés (notamment les entreprises et leurs associations) dans le pilotage et le financement de la formation professionnelle, par la transmission de compétences professionnelles certifiées et standardisées et par la coexistence de deux lieux d'apprentissage (les écoles professionnelles et les entreprises formatrices). Outre la description de la structure de gouvernance au niveau systémique, le présent chapitre se concentre sur les modalités d'implication des partenaires sociaux et des prestataires de formation dans le pilotage systémique et sur la manière dont le pilotage de la formation professionnelle est lié aux autres domaines de formation.

3.1 Allemagne

Le système de formation professionnelle allemand est fortement empreint de sa composante corporatiste. Les partenaires sociaux y sont intégrés à tous les niveaux. La répartition des compétences entre les différents niveaux gouvernementaux est également importante pour le pilotage de la formation professionnelle en Allemagne. Tout comme la Suisse, l'Allemagne est un État fédéral où la formation relève de la compétence des *Länder*. Mais comme la formation professionnelle influence aussi les domaines de la politique économique et de la politique du marché du travail, qui ressortissent à l'État central, les tâches et les responsabilités sont partagées : l'État central est compétent pour le pilotage de l'apprentissage en entreprise, tandis que la partie scolaire est soumise à la responsabilité des *Länder* (à l'instar de ce qui prévaut en général pour les filières de formation professionnelle purement scolaires) (Hippach-Schneider & Huismann, 2016 ; Rauner, 2009). Malgré tout, divers organismes de coordination opèrent entre l'État central et les *Länder*. La loi allemande sur la formation professionnelle (Berufsbildungsgesetz, BBiG) et le règlement des métiers artisanaux (Handwerksordnung, HwO) régissent la formation professionnelle duale. Ces deux dispositifs réglementent l'organisation de la formation professionnelle (3^e partie BBiG) et les aspects pratiques liés aux métiers comme la reconnaissance des règlements de formation (§§ 4-9 BBiG), le contrat d'apprentissage (§§ 10-26 BBiG), les examens (§§ 3750a BBiG ; §§ 31-40a HwO) ou l'aptitude des entreprises formatrices (§ 27 BBiG ; § 21 HwO). Ils ne réglementent toutefois pas la partie scolaire de la formation professionnelle. Des réglementations spécifiques aux niveaux de l'État fédéral et des *Länder* régissent les apprentissages purement scolaires, généralement dans le secteur de la santé et des soins (Rauner, 2009).

Au niveau de l'État fédéral, le Ministère fédéral de la formation et de la recherche (Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF) assume une fonction de conduite générale (« allgemeine Leitfunktion », Rauner, 2009, p. 157). Il est responsable du domaine régi par la loi sur la formation professionnelle et le règlement des métiers artisanaux. Les questions fondamentales liées à la politique de formation professionnelle relèvent de sa compétence. Le ministère compétent dans le secteur concerné – il s'agit en général du Ministère fédéral de l'économie (Bundeswirtschaftsministerium (BMW)) – édicte les règlements de formation en accord avec le BMBF. L'Institut fédéral de la formation professionnelle (Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB) est une autorité subordonnée au Ministère fédéral de la formation et de la recherche. Le BIBB doit d'une part contribuer par ses travaux de recherche au développement de l'ensemble du système. Il assume d'autre part certaines prestations administratives de soutien, par exemple la préparation de règlements de formation, la tenue de registres des métiers (§ 90, al. 3, BBiG) et la participation à la réalisation de la statistique de la formation professionnelle.

Outre les institutions étatiques décrites ci-dessus, des organes composés de représentants des partenaires sociaux assurent à tous les niveaux le pilotage de la formation professionnelle en entreprise. Les représentants du plus haut niveau de l'État central (ministères de l'économie, du travail et de la formation ainsi que la déléguée du Gouvernement fédéral à la migration, aux réfugiés et à l'intégration), les présidentes et présidents des associations du patronat et des travailleurs, les ministres des *Länder* compétents et le président de l'Agence fédérale du travail, l'autorité fédérale responsable des services et de la promotion de l'emploi, se rencontrent une fois par an au sein de l'*Alliance pour la formation et la formation continue* (« Allianz für Aus- und Weiterbildung ») afin d'adopter au plus haut niveau des objectifs communs pour la formation professionnelle. Cette Alliance, scellée en 2014 par l'État fédéral, les *Länder* et les partenaires sociaux, a remplacé le Pacte national pour la formation et la relève de la main-d'œuvre qualifiée (« Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs »), qui avait été

fondé en 2004 pour accroître l'offre de places d'apprentissage et soulager le marché tendu des places d'apprentissage.

Les rencontres de l'Alliance pour la formation et la formation continue sont préparées par les experts des institutions impliquées (État fédéral, *Länder* et partenaires sociaux) au sein de la *Commission du travail* (« *Arbeitsausschuss* »). Ni l'Alliance pour la formation et la formation continue ni sa Commission du travail ne sont prévues par la loi ou légitimées politiquement. La *Commission principale* (« *Hauptausschuss* ») du BIBB se situe également au niveau des experts. Elle regroupe huit personnes (dotées du droit de vote) représentant respectivement l'État fédéral, les *Länder*, le patronat et les travailleurs et deux personnes représentant (à titre consultatif) les communes, respectivement l'Agence fédérale du travail (§ 92, al. 3, BBiG). La Commission principale du BIBB conseille l'État fédéral pour toutes les questions spécifiques à la formation professionnelle qui revêtent de l'importance au niveau national. Cette Commission soutient en outre le Ministère de la formation dans ses tâches de surveillance du BIBB (§ 92, al. 1, BBiG). Au niveau opérationnel (pour l'élaboration de nouveaux règlements de formation ou le remaniement de règlements de formation existants), le BIBB coopère étroitement avec les *experts des partenaires sociaux* nommés à cet effet par les associations patronales et les syndicats (BIBB, 2015 ; Hip-pach-Schneider & Huismann, 2016). La mise en œuvre de la formation professionnelle au niveau local repose également sur des organismes composés de représentants des partenaires sociaux. Nous ne nous attarderons toutefois pas davantage sur celle-ci, puisque le présent rapport se concentre sur le pilotage systémique de la formation professionnelle.¹¹

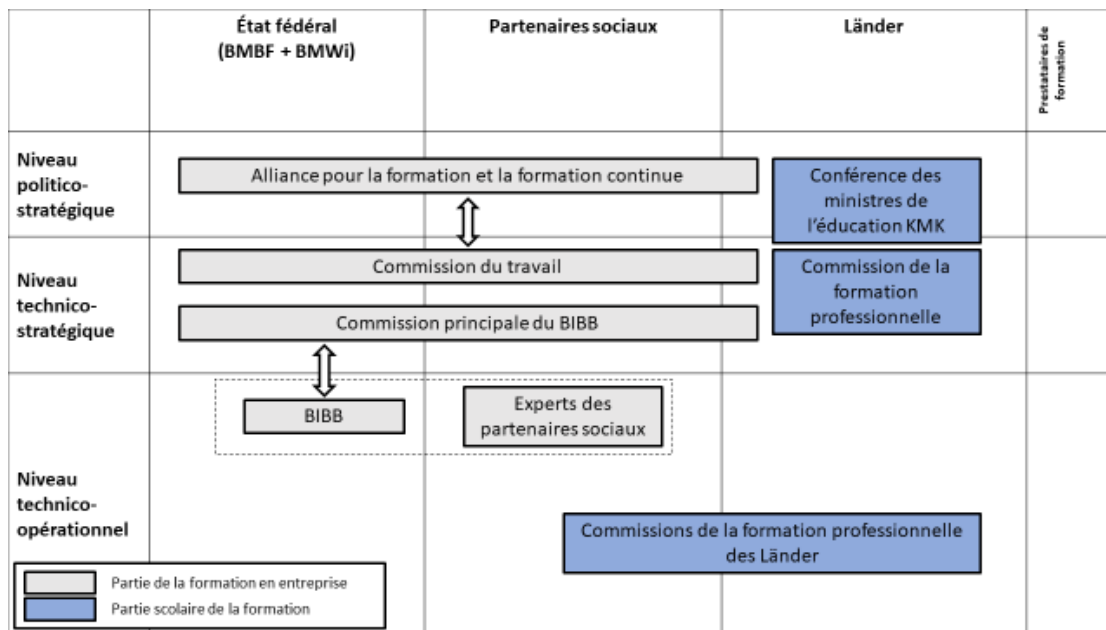
La responsabilité de la partie scolaire de la formation professionnelle incombe aux *Länder*, qui l'attribuent généralement à leur ministère de la formation (Rauner, 2009). Les ministres en charge de la formation se coordonnent au sein de la *Conférence des ministres de l'éducation* (« *Kultusministerkonferenz* », KMK). La *Commission de la formation professionnelle* (« *Ausschuss für berufliche Bildung* ») joue un rôle essentiel dans la préparation des thèmes politiques de la formation professionnelle dont délibère la KMK. Elle réunit les responsables de division compétents des *Länder*. Cette Commission élabore également la proposition de plan d'études cadre sur lequel statue la KMK (Rauner, 2009). Le ministère de chaque *Land* réglemente la mise en œuvre de ce plan d'étude sur son territoire en coopération avec les *commissions de la formation professionnelle des Länder*. Ces commissions, composées de représentants des partenaires sociaux, conseillent les gouvernements des *Länder* et sont responsables des réorganisations du système scolaire (Rauner, 2009). Contrairement aux partenaires sociaux, les prestataires de formation ne jouent aucun rôle dans le pilotage systémique de la formation professionnelle. L'avis prévaut que les *Länder* représentent les écoles professionnelles au niveau du pilotage systémique de la formation professionnelle. Selon Rauner (2009, p. 194), cette situation dissocie les écoles professionnelles de l'ensemble du système de la formation professionnelle.

Ainsi, le pilotage systémique de la formation professionnelle en Allemagne se compose d'organes à trois niveaux de pilotage différents, tandis qu'il faut distinguer entre la formation professionnelle en entreprise et la formation professionnelle scolaire (cf. figure 1). *Au niveau politico-stratégique*, les plus hauts représentants des institutions concernées se rencontrent dans l'Alliance pour la formation et la formation continue. Celle-ci ressemble beaucoup, s'agissant de sa composition et de ses tâches, au sommet national de la formation professionnelle de la Suisse. Les ministres compétents des *Länder* se réunissent au sein de la Conférence des ministres de l'éducation (KMK) pour statuer sur la partie scolaire de la

¹¹ Pour des informations supplémentaires à ce sujet, cf. Rauner (2009).

formation professionnelle. Les experts de la formation professionnelle se rencontrent dans la Commission principale du BIBB et dans la Commission du travail de l'Alliance pour la formation et la formation continue, respectivement dans la Commission de la formation professionnelle de la KMK pour délibérer des questions stratégiques du système de la formation professionnelle (*niveau technico-stratégique*). Les **questions opérationnelles**, notamment celles concernant le développement des champs professionnels, sont clarifiées conjointement par le BIBB et les experts respectifs des partenaires sociaux ou au sein des commissions de la formation professionnelle des *Länder*.

Figure 1 Acteurs essentiels du pilotage de la formation professionnelle en Allemagne



Globalement, on peut dire que le pilotage du système allemand de formation professionnelle est relativement complexe en raison de la différenciation entre les compétences des *Länder* (partie scolaire de la formation professionnelle duale) et les compétences de l'État central (partie de la formation professionnelle en entreprise) : « La souveraineté culturelle des *Länder*, qui influence notablement l'ensemble du domaine de la formation, est rompue dans le domaine de la formation professionnelle, lorsque celle-ci n'est pas dispensée dans une école ou une haute école, par les compétences de l'État central en matière de droit économique et de droit du travail, de sorte que les deux sites d'apprentissage de la formation professionnelle duale sont soumis à des domaines réglementaires différents » (Rauner, 2009, p. 193 s.). Ce partage des compétences entre l'État central et les *Länder* a aussi pour effet que le lien de la formation professionnelle avec les autres domaines de la formation est assez faible, notamment depuis que la tâche communautaire de la planification de la formation a disparu en 2008 et que la Commission de planification de la formation et de promotion de la recherche, qui réunissait des représentants de l'État fédéral et des *Länder*, a été abolie. Certes, des organismes permanents coordonnent les thèmes de la politique de formation professionnelle entre l'État fédéral et les *Länder* à tous les niveaux stratégiques et opérationnels. Mais ces organismes ne couvrent pas l'ensemble du domaine de la formation.

3.2 Autriche

L'Autriche est elle aussi dotée d'un système de formation professionnelle collectif, qui comporte toutefois une forte composante de formation scolaire à plein temps. Outre l'apprentissage dual (environ un tiers des élèves autrichiens du degré secondaire II), porté par les PME, on relève deux possibilités de formation professionnelle scolaire à plein temps : les écoles de formation professionnelle de niveau intermédiaire mènent à un diplôme professionnel (env. 13 %), tandis que les élèves des écoles de formation professionnelle supérieures (env. 24 %) obtiennent, en plus de leur diplôme professionnel, le certificat de maturité qui leur permet d'étudier dans une haute école spécialisée (Tritscher-Archan, 2016, p. 16). Cette possibilité a valu ces dernières années aux écoles de formation professionnelle supérieures une popularité croissante auprès des élèves, alors que les deux autres filières de formation citées perdaient en importance (Lassnigg, 2011).

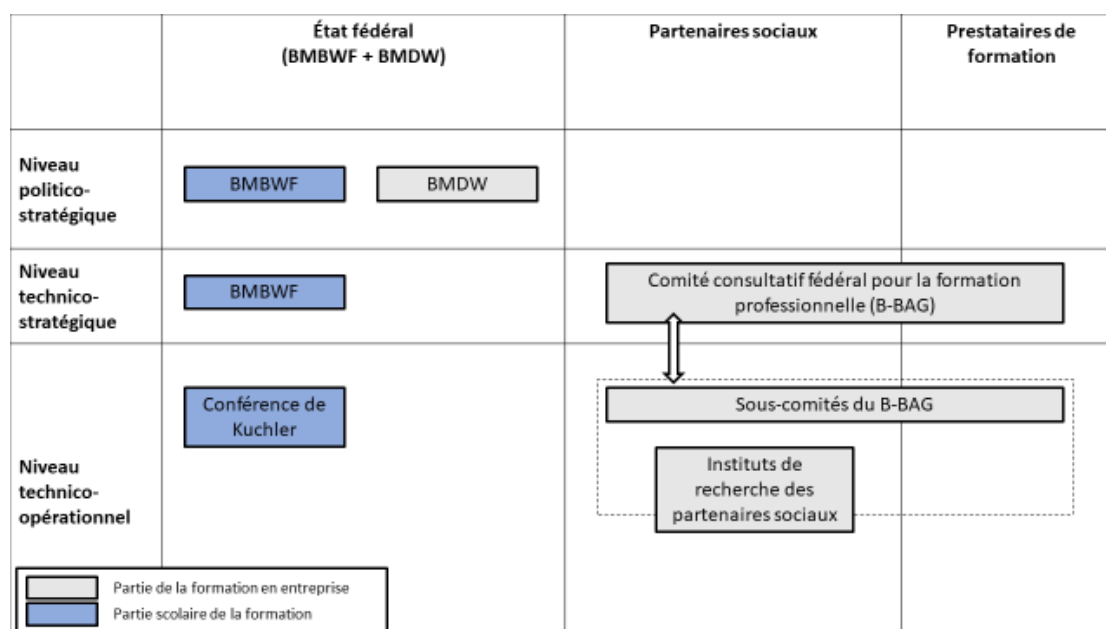
Cette distinction entre formation professionnelle scolaire à plein temps et formation professionnelle duale se reflète dans les structures du pilotage. Le *Ministère fédéral de la numérisation et de l'économie* (*Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, BMDW*) garantit le cadre juridique de la formation professionnelle duale prévu par la loi sur la formation professionnelle (« Berufsausbildungsgesetz », BAG). Il édicte en outre de nouveaux règlements de formation. Le *Ministère fédéral de l'éducation, des sciences et de la recherche* (*Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung* (BMBWF) est compétent pour la partie scolaire de la formation professionnelle, c'est-à-dire pour les filières de formation professionnelle scolaires à plein temps et pour la partie scolaire de la formation professionnelle duale. Bien que l'Autriche connaisse un système étatique fédéral, la compétence législative pour l'intégralité du domaine de la formation relève de l'État fédéral et non pas des *Länder* (Rauner, 2009, p. 197). Une autorité scolaire de l'État fédéral, le *Conseil scolaire du Land* (« *Landesschulrat* ») est compétent dans chaque *Land* pour mettre en œuvre les plans d'études cadres au niveau infranational. Sur ce point, le système de formation professionnelle autrichien se distingue de ceux de la Suisse et de l'Allemagne, où les compétences législatives concernant la politique de formation ressortissent respectivement aux cantons ou aux *Länder*, qui ont également des compétences étendues s'agissant de piloter la formation professionnelle.

En Autriche également, les partenaires sociaux sont impliqués à tous les niveaux gouvernementaux par le truchement de la Chambre économique (« *Wirtschaftskammer* », WKÖ) et de la Chambre du travail (« *Arbeitskammer* », AKÖ), tant pour les questions stratégiques qu'opérationnelles, mais uniquement sous l'angle de l'apprentissage dual et non pas sous celui des filières de formation professionnelle scolaires à plein temps. L'une et l'autre chambre sont des organismes de droit public qui ont été institués légalement pour représenter les divers groupes socio-économiques (le patronat dans la WKÖ et les travailleurs dans l'AKÖ) (Pernicka & Hefler, 2015). Toutes les entreprises, respectivement tous les travailleurs sont tenus d'adhérer à l'une des deux chambres. Outre ces deux chambres, on trouve deux autres associations faitières du côté du patronat et des syndicats : la Fédération de l'industrie autrichienne (« *Industriellenvereinigung* ») et la Fédération des syndicats autrichiens (« *Österreichische Gewerkschaftsbund* ») (Paster, 2014). Ces deux fédérations ne jouent toutefois dans le pilotage de la formation professionnelle qu'un rôle indirect par le biais de leurs relations aux deux chambres. Celles-ci sont en revanche représentées sur un pied d'égalité au sein du principal organisme de pilotage des partenaires sociaux, à savoir le *Comité consultatif fédéral pour la formation professionnelle* (« *Bundesberufsausbildungsbeirat* », B-BAG). Le B-BAG émet des recommandations sur toutes les questions d'importance nationale relatives à la formation professionnelle et il conseille le Ministère fédéral de l'économie. Les nouveaux règlements de formation édictés par la ministre autrichienne de l'économie reposent

également sur ses recommandations (§ 31, al. 2, BAG). Outre les partenaires sociaux, le B-BAG réunit aussi, à titre consultatif, deux représentants des prestataires de formation (§ 31, al. 1, BAG).

Pour les questions opérationnelles, le B-BAG reçoit l'appui de **sous-comités** composés en fonction de la branche et le soutien de deux **instituts de recherche des partenaires sociaux**, l'Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) et l'Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung (öibf), proche de la Chambre du travail. Par le passé, le B-BAG a été responsable d'élaborer des profils professionnels, des plans d'études cadres et des règlements de formation : « Ces dernières années, le ministre de l'économie s'est complètement appuyé sur l'expertise du B-BAG » (Rauner, 2009, p. 203). Plus récemment toutefois, le Ministère de l'économie s'est davantage impliqué dans les procédures de réorganisation. Sur les 15 nouveaux métiers d'apprentissage élaborés en 2018, le B-BAG a certes pu faire connaître sa position dans un cas, mais la responsabilité de l'élaboration des nouveaux règlements de formation professionnelle relevait du Ministère.¹²

Figure 2 Acteurs essentiels du pilotage de la formation professionnelle en Autriche



Le Comité consultatif fédéral pour la formation professionnelle (B-BAG) réunit des experts de la formation professionnelle des deux partenaires sociaux, afin de discuter de questions technico-stratégiques. L'Autriche est donc dépourvue d'un organe composé des partenaires de la formation professionnelle *au niveau politico-stratégique*. La responsabilité politique incombe uniquement au gouvernement fédéral, respectivement au Ministère fédéral de l'économie et au Ministère fédéral de la formation qui sont en charge de ce domaine (cf. figure 2). A cet égard, l'Autriche se distingue de la Suisse et de l'Allemagne, où les décisions essentielles relevant de la politique de formation professionnelle sont prises par le sommet national de la formation professionnelle, respectivement par l'Alliance pour la formation et la formation continue, qui sont composées par les partenaires. Le B-BAG et, pour les questions scolaires, le

¹² La loi autrichienne sur la formation professionnelle est actuellement en cours de remaniement. Les principaux points de cette révision ne toutefois pas encore publics.

Ministère fédéral de la formation agissent *au niveau technico-stratégique*. Ces deux institutions sont soutenues *au niveau technico-opérationnel* par les conseils scolaires des *Länder* concernés pour l'élaboration des plans d'études cadres et la coordination des sites d'enseignement et par les sous-comités du B-BAG et les instituts de recherche des partenaires sociaux pour les règlements de formation.

En résumé, le système autrichien de la formation professionnelle se caractérise par la nette séparation entre la formation professionnelle purement scolaire et la formation professionnelle duale. Cette séparation se reflète aussi dans le système de pilotage : les filières de formation professionnelle purement scolaires sont exclusivement pilotées par le Ministère fédéral de la formation, tandis que le Ministère fédéral de l'économie, le Ministère fédéral de la formation et les partenaires sociaux assument conjointement cette tâche pour l'apprentissage dual. Exception faite de leur activité de conseil au sein du B-BAG, les prestataires de formation sont exclusivement impliqués dans les questions régionales et opérationnelles et non pas au niveau du système. Contrairement à ce qui prévaut en Suisse et en Allemagne, l'État fédéral autrichien exerce un rôle de conduite dans le système de formation professionnelle. Il est seul à intervenir au niveau des questions politico-stratégiques et il étend actuellement ses compétences au niveau technico-stratégique.

3.3 Danemark

Le Danemark connaît lui aussi un système dual de formation professionnelle dont le pilotage implique fortement des acteurs privés. Le système danois diffère toutefois particulièrement en deux points des systèmes observés dans les pays germanophones. Premièrement, le système de formation professionnelle danois a connu une décentralisation et une modularisation importantes depuis le début des années 2000 (Søndergaard, Togo & Aarkrog, 2008 ; Wiborg & Cort, 2010). De ce fait, les écoles et les institutions de formation continue peuvent adapter spécifiquement leurs filières de formation professionnelle aux besoins locaux : « Dans ce contexte, les écoles professionnelles, qui sont dotées d'une autonomie marquée en leur qualité d'établissements publics indépendants, revêtent une importance cruciale dans la conception de leurs tâches. (...) De ce fait, la formation se trouve en quelque sorte centrée sur l'école » (Rauner, 2009, p. 152). Deuxièmement, le Danemark dispose d'un système bien développé dans le domaine de la formation continue et de la formation professionnelle supérieure. Les structures de pilotage parallèles, tant pour la formation professionnelle initiale que pour la formation professionnelle continue en témoignent.

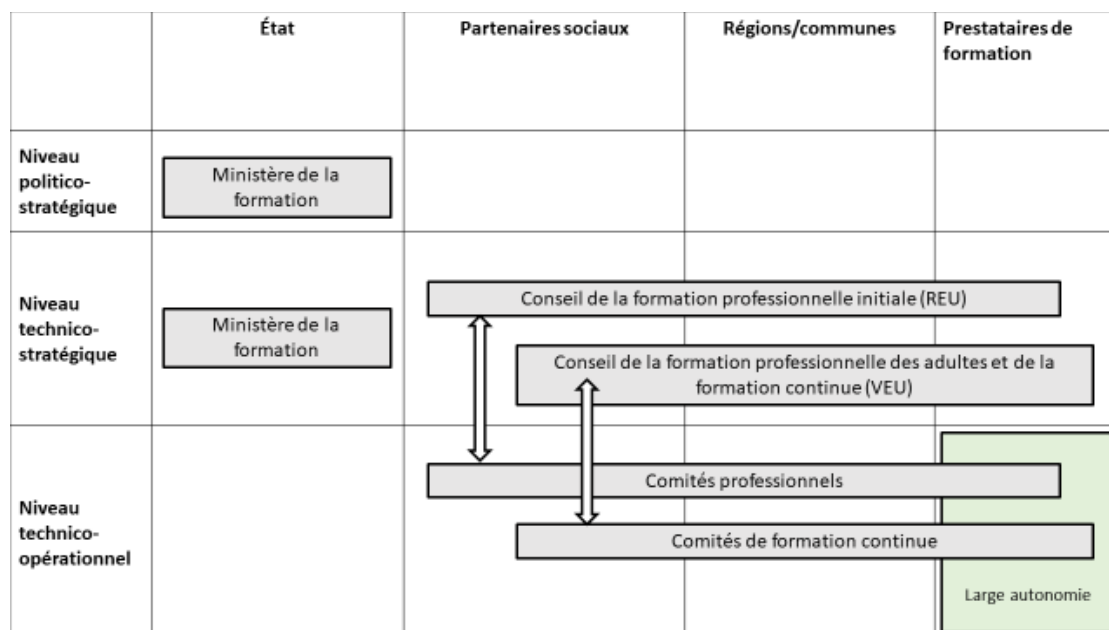
Au niveau national, le **Ministère de la formation** est compétent en matière de formation professionnelle. Il garantit le cadre juridique et la cohérence entre la formation professionnelle et le système global de formation. Il adopte de nouveaux règlements de formation et qualifications, approuve les écoles professionnelles et assume la responsabilité du contrôle et de l'assurance de la qualité.

Les partenaires sociaux sont impliqués dans le pilotage systémique en particulier par le *Conseil de la formation professionnelle initiale (REU)*, respectivement par le *Conseil de la formation professionnelle des adultes et de la formation continue (VEU)*. Ces deux organismes se composent chacun de dix membres représentant les associations d'employeurs et les syndicats, de deux représentants des régions ou des communes et de deux délégués des organisations d'apprenants. Les écoles professionnelles et le corps enseignant ne sont représentés qu'à titre consultatif au sein des deux conseils (§ 34 de la loi sur la formation professionnelle). Les deux conseils sont des organismes consultatifs pour le Ministère de la

formation. Ils recommandent le développement de nouveaux programmes et qualifications ou l'abolition de programmes et qualifications existants. Ils sont en outre responsables de monitorer les développements du marché du travail. Le Ministère adopte les règlements de formation sur recommandation du REU ou du VEU (§ 35 de la loi sur la formation professionnelle). Les *comités professionnels* spécifiques aux branches (*de faglige udvalg*), respectivement les *comités de formation continue* sont également composés par les partenaires sociaux. Ces comités sont responsables du développement de certains métiers et ils conseillent le Ministère quant au développement de nouveaux programmes de formation professionnelle. Ils approuvent en outre les places d'apprentissage, contrôlent les entreprises formatrices et sont responsables des examens et de l'attribution des certificats. Comme il n'existe pas au Danemark de recherche développée sur la formation professionnelle, ces comités professionnels attribuent des mandats de recherche en vue de déterminer les besoins de qualification (Rauner, 2009, p. 123).

Ainsi, les partenaires sociaux sont impliqués aux niveaux technico-stratégiques et technico-opérationnels, mais non pas au niveau politico-stratégique (cf. figure 3). Le REU et le VEU se composent des responsables de la formation professionnelle des organisations impliquées et non de leurs présidents. De ce fait, les conseils ne traitent pas de questions politiques et ils travaillent **au niveau technico-stratégique**. Les membres des comités de formation professionnelle et de formation continue sont des experts voués aux **aspects technico-opérationnels**. Le Cabinet, c'est-à-dire le Ministère de la formation s'occupe, **au niveau politique**, des questions de politique de formation professionnelle.

Figure 3 Acteurs essentiels du pilotage de la formation professionnelle au Danemark



Dans l'ensemble, le système danois de la formation professionnelle se distingue par « un partage très marqué entre les tâches stratégiques, prises en charge au niveau national, et les tâches opérationnelles, dont l'accomplissement est largement transféré à l'échelon local » (Rauner, 2009, p. 151). S'agissant des questions opérationnelles, les écoles ou les prestataires de formation jouissent de ce fait d'une grande

autonomie de décision. Par ailleurs, la formation professionnelle supérieure et la formation professionnelle continue sont fortement systématisées. Des structures semblables existent tant dans la formation professionnelle initiale qu'aux niveaux supérieurs. Si ces structures se déploient parallèlement, les compositions personnelles du REU et du VEU se recoupent nettement, ce qui permet de supposer, pour les questions de pilotage, une étroite coopération entre la formation professionnelle initiale et la formation professionnelle supérieure, respectivement la formation professionnelle continue.

3.4 Pays-Bas

Pendant de nombreuses décennies, les Pays-Bas ont eu un système de formation professionnelle très marqué par sa composante scolaire. La formation professionnelle duale ne s'est établie qu'en 1996 à la faveur d'une importante réforme. Les apprentissages nouvellement créés étaient alors structurés en modules. Mais on s'est distancé de cette conception au milieu des années 2000 après avoir constaté que le nombre élevé de modules restreignait sensiblement les perspectives de carrière des apprenants (Anderson & Nijhuis, 2012 ; Brockmann, Clarke, & Winch, 2008). Actuellement, la définition des contenus de la formation est davantage axée sur la conception des métiers répandue dans l'espace germanophone (Brockmann et al., 2008, p. 560). Mais, à l'instar du Danemark, les Pays-Bas confèrent un degré d'autonomie important aux écoles professionnelles, qui décident comment les objectifs et les normes fixés au niveau national sont mis en œuvre au niveau de l'apprentissage.

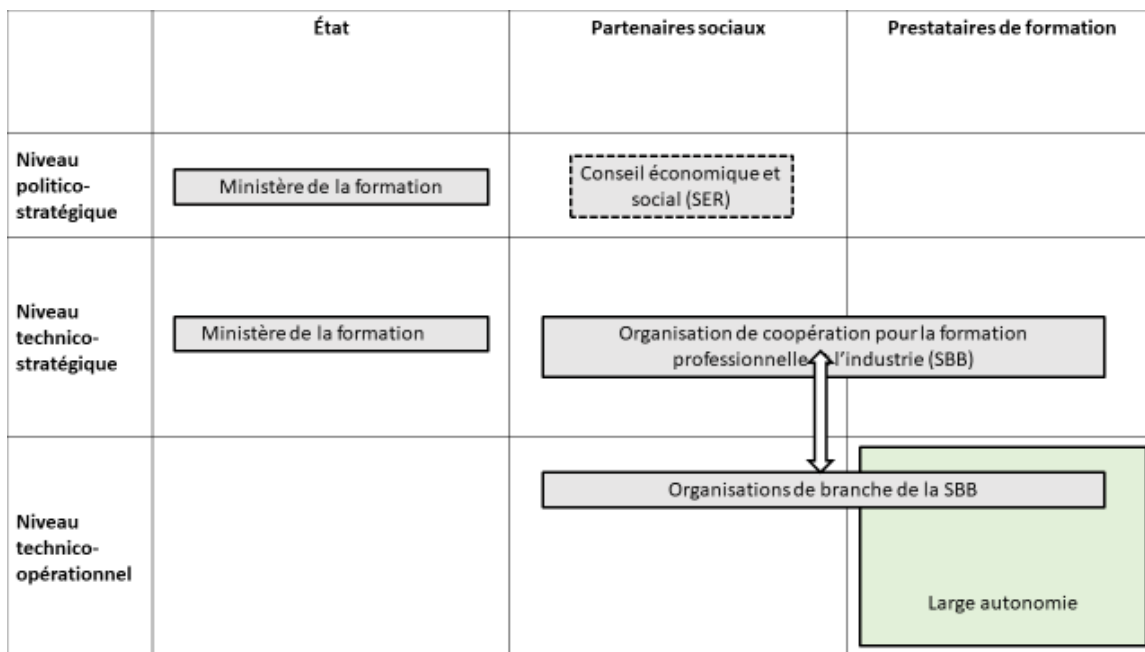
Aux Pays-Bas également, s'agissant de la part de responsabilité dévolue à l'Etat, la formation professionnelle relève du **Ministère de la formation**¹³, qui garantit le financement et le cadre juridique. Il définit en outre les objectifs et les compétences à respecter dans les divers programmes de formation professionnelle (Fazekas & Litjens, 2014, p. 19). Le **Conseil économique et social** (« *Sociaal-Economische Raad* », **SER**) conseille le Ministère de la formation. Il se compose de onze représentants des associations patronales, de onze représentants des syndicats et de onze personnes détachées par le gouvernement. Indépendant du gouvernement, le SER est financé par la Caisse générale de chômage. Il conseille le gouvernement pour toutes les questions de politique économique et sociale. La politique de formation (professionnelle) s'inscrit dans ses domaines de tâches, sans constituer le cœur de son activité. S'agissant de politique de formation professionnelle, les partenaires sociaux se manifestent principalement par le truchement de la **SBB, l'organisation de coopération pour la formation professionnelle et l'industrie**. Cette organisation privée est responsable de la formation professionnelle duale réalisée en entreprise. Elle accrédite et conseille les entreprises formatrices, propose une plateforme aux élèves intéressés par une formation professionnelle et conseille le Ministère de la formation pour les questions concernant l'adéquation de la formation professionnelle au marché du travail (Fazekas & Litjens, 2014 ; Smulders, Cox, & Westerhuis, 2016). La SBB est une organisation composée de représentants des partenaires sociaux. Son management est issu du patronat, des travailleurs, des prestataires de formation et du corps enseignant. Elle est structurée en neuf **organisations de branche** qui traitent les questions spécifiques aux métiers et aux branches (Smulders et al., 2016).

Tout comme au Danemark, le système néerlandais de la formation professionnelle se caractérise par une claire séparation entre les questions stratégiques, surtout traitées au Ministère de la formation, et les tâches opérationnelles, assumées par les écoles. Mais les partenaires sociaux sont impliqués dans le pi-

¹³ Dans le domaine agricole toutefois, les filières de formation professionnelle ressortissent au Ministère de l'économie.

lotage de la formation professionnelle (cf. figure 4). **Au niveau politico-stratégique**, le Conseil économique et social (SER) conseille le Ministère de la formation (notons toutefois que la politique de formation professionnelle n'est qu'un champ d'activité secondaire du SER). Les partenaires sociaux sont plus étroitement impliqués dans les questions relatives à la part de l'apprentissage dual accompli en entreprise : *au niveau technico-stratégique* par l'organisation de coopération pour la formation professionnelle et l'industrie SBB et *au niveau technico-opérationnel* par les organisations de branche de la SBB. L'implication des prestataires de formation dans le pilotage systémique de la formation professionnelle néerlandaise ressemble également à la pratique danoise. Ces prestataires sont en effet représentés dans la SBB et ses sous-comités.

Figure 4 Acteurs essentiels du pilotage de la formation professionnelle aux Pays-Bas



3.5 Résumé

La présentation des structures de gouvernance dans les systèmes de formation professionnelle collectifs, traitées dans le présent chapitre (Allemagne, Autriche, Danemark et Pays-Bas) et dans le chapitre 2 (Suisse), montre qu'il existe de nombreuses similitudes, mais aussi des divergences, en ce qui concerne l'implication des acteurs publics et privés aux différents niveaux de pilotage.

Sur le plan politico-stratégique, les décisions sur les objectifs à moyen et long terme de la formation professionnelle sont légitimées politiquement. Ce travail inclut les ministères en charge de la formation professionnelle, en règle générale les ministères de l'éducation. En Allemagne et en Autriche, toutefois, le Ministère de l'éducation partage cette tâche avec le Ministère de l'économie, lequel s'occupe de la partie entreprise de la formation duale. La Suisse affiche une particularité sur ce point. L'organe compétent en la matière est certes un secrétariat d'État en charge de la formation ; il est cependant subordonné au Département de l'économie, de la formation et de la recherche, qui s'occupe autant de formation (professionnelle) que de politique économique. Au sein du Secrétariat d'État à la formation, à la

recherche et à l'innovation SEFRI, la division responsable de la formation professionnelle et continue est compétente pour toutes les filières, qu'elles soient duales ou à en école à plein temps, car ces filières sont réglementées dans une seule loi. À l'inverse, les autres systèmes de formation professionnelle collectifs disposent de plusieurs bases légales. Cette structure de pilotage offre au système de formation professionnelle suisse un plus grand potentiel de coordination des diverses filières de la formation professionnelle initiale et supérieure.¹⁴

En Allemagne et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas, il existe au niveau politico-stratégique un organe composé de représentants des partenaires sociaux, qui fixe des objectifs stratégiques et les légitime politiquement dans les organisations participantes. Il y a ici une forte ressemblance entre l'Alliance pour la formation initiale et continue en Allemagne et le Sommet national de la formation professionnelle en Suisse. Les deux organes ne sont pas légitimés par la loi, mais ils ont, du fait de leur composition, une forte influence sur le pilotage stratégique de la formation professionnelle. Aux Pays-Bas, en revanche, le Conseil économique et social s'occupe, dans une perspective plus générale, de toutes les questions politiques relatives au marché du travail.

Sur le plan technico-stratégique, les experts préparent les décisions politiques et travaillent à la mise en œuvre des objectifs à moyen et long terme. Ce niveau comprend également des organes responsables de l'organisation globale de la formation professionnelle. Les tâches dans ce domaine sont accomplies en partie par des organisations autonomes, telles que l'Institut fédéral pour la formation professionnelle (BIBB) en Allemagne ou la fondation pour la coopération de l'enseignement professionnel et des entreprises (SBB) aux Pays-Bas. En Autriche (B-BAG) et au Danemark (REU/VEU), des organes composés de partenaires sociaux travaillent en étroite collaboration avec les ministères concernés. Dans les quatre pays, les partenaires sociaux sont très impliqués à ce niveau, peu importe la nature de l'organe. Comme démontré en détail au chapitre 4, il manque en Suisse un organe composé de représentants de partenaires sociaux au niveau technico-stratégique. La Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP) pourrait théoriquement assumer ce rôle, elle ne le fait toutefois pas en raison de nombreuses incertitudes concernant sa mission et sa composition.

Sur le plan technico-opérationnel, il s'agit de mettre en œuvre les objectifs stratégiques dans les branches, les champs professionnels et les régions. Pour ce faire, des experts habitués aux questions opérationnelles forment généralement des sous-comités liés aux organes représentés au niveau technico-stratégique. En Allemagne, les organes sont constitués ad hoc entre les partenaires sociaux et placés sous la direction du BIBB. À nouveau, la Suisse est un cas particulier, en comparaison aux autres systèmes de formation professionnelle collectifs. Bien que les Journées des partenaires de la formation professionnelle servent à traiter des questions technico-opérationnelles, il leur manque un lien avec le plan technico-stratégique, ce qui, comme expliqué au chapitre 4, complique la mise en œuvre des objectifs stratégiques.

Dans l'ensemble, on constate que, dans tous les systèmes de formation professionnelle, les patronats et les syndicats sont fortement impliqués, de manière équitable, dans le pilotage stratégique. L'intégration

¹⁴ Ce constat vaut également au regard des règles dans les formations professionnelles du domaine des soins et de la santé, toujours plus populaires. Dans les pays mentionnés plus haut, ces formations sont généralement dispensées entièrement en école, pour autant qu'elles soient intégrées à la formation professionnelle, et sont soumises à un cadre légal particulier. En Suisse, ces filières de formation sont comprises dans la loi fédérale sur la formation professionnelle, qu'elles soient duales ou à plein temps en école.

des partenaires sociaux est généralement inscrite dans la loi. Le Sommet national de la formation professionnelle et les Journées des partenaires de la formation professionnelle en Suisse, tout comme l'Alliance pour la formation initiale et continue en Allemagne, font ici figure d'exceptions. Dans certains pays, outre les patronats et les syndicats, les prestataires de formation (comme les organisations d'intérêts des personnes en formation au Danemark) jouent un rôle important dans le pilotage systémique de la formation professionnelle. En Autriche, au Danemark et aux Pays-Bas, ces organisations ont des représentants dans chaque organe de la formation professionnelle. En Suisse et en Allemagne, tel n'est pas le cas, car on considère que ces organisations sont représentées par les cantons, en Suisse, et par les Länder, en Allemagne. Il apparaît clairement que le système de formation professionnelle suisse est le seul qui réunisse toutes les filières de formation professionnelle dans une seule loi (loi fédérale sur la formation professionnelle).

4. Défis et faiblesses du pilotage systémique de la formation professionnelle

Le présent chapitre identifie les faiblesses du pilotage systémique de la formation professionnelle suisse et les défis qui lui sont posés. Ce diagnostic sert de point de départ au développement de recommandations concrètes quant aux mesures à prendre (chapitre 5). Deux sources nous fournissent le matériel à analyser. Nous nous référons d'une part aux études existantes sur la formation professionnelle de la Suisse. Dans ce cadre, une source particulièrement importante est celle des rapports du Contrôle parlementaire de l'administration ou de la Commission de gestion du Conseil national sur la qualité du partenariat de la formation professionnelle (CdG, 2016 ; CPA, 2015a, 2015b). Ces sources sont complétées par 20 entretiens d'experts focalisés sur les problèmes que nous avons menés en novembre et décembre 2018 avec 22 acteurs importants du partenariat de la formation professionnelle. La liste de nos interlocuteurs se trouve à l'appendice. Eu égard à la protection de la personnalité, tous les avis sont transcrits de manière anonymisée dans le présent rapport, où nous avons généralement renoncé aux citations directes.

4.1 Compétence de la Confédération et nécessité du pilotage stratégique

La question de la **compétence** a déjà été discutée au chapitre 2. L'art. 1 de la loi fédérale sur la formation professionnelle désigne la formation professionnelle comme la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (les partenaires). L'adhésion au principe du partenariat est confirmée par la Charte du partenariat de la formation professionnelle (CFFP, 2016). En vertu de l'art. 4 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, la Confédération est responsable du développement de la formation professionnelle, ce qui est généralement compris comme la compétence pour le *pilotage stratégique* de l'ensemble du système (cf. Ehrenzeller, Schindler, Schweizer & Vallender, 2014, p. 1320 ss). Cette interprétation sous-tend aussi le développement de la loi fédérale sur la formation professionnelle, comme en atteste clairement le message relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (Conseil fédéral suisse, 2000, p. ex. p. 5269). Elle correspond aussi à la conception exprimée par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA, 2015b), la Commission de gestion du Conseil national (CdG, 2016) et la littérature scientifique (p. ex. Wettstein et al., 2014, p. 244 ss). Même s'il est compréhensible que la compétence stratégique de la Confédération soit remise en question vu l'évolution historique de la formation professionnelle en Suisse (cf. chapitre 2), il est indubitable que la Confédération dispose actuellement d'une telle compétence.

Toutefois, la loi fédérale sur la formation professionnelle présente certaines lacunes. Elle constitue une loi-cadre, comme déjà discuté en détail par la CdG (2016). En conséquence, le message du Conseil fédéral relève que les acteurs de la formation doivent « trouver des solutions adaptées à leurs problèmes et à leurs besoins » et qu'il appartient « aux responsables [...] d'en concrétiser les contenus » (Conseil fédéral suisse, 2000, p. 5279). Il n'est pas extraordinaire, en Suisse, que l'on se limite à édicter une loi-cadre, mais la description ambivalente des acteurs et de leurs tâches entrave la recherche de solutions aux problèmes qui soient adaptées aux besoins. Tandis que les rapports du CPA (2015b) et de la CdG (2016) déplorent notamment la définition imprécise de l'expression « organisations du monde du travail » (Ortra), alors voulue pour des raisons politiques, nous souhaitons mettre en exergue ci-après un déficit qui gêne la clarification des compétences de la Confédération et qui a engendré toute une série de problèmes induits.

Selon l'interprétation conventionnelle de la loi fédérale sur la formation professionnelle, la Confédération assume « un rôle subsidiaire et essentiellement stratégique » (p. ex. CdG, 2016, p. 6640). Il s'agit de savoir comment interpréter au juste l'attribution de ce rôle. « Subsidiaire » signifie que la Confédération joue un rôle de soutien, qu'elle apporte son aide, tandis que la responsabilité principale incombe aux deux autres partenaires. La Confédération ne doit intervenir activement que si les autres acteurs ne parviennent pas à maîtriser une tâche par eux-mêmes. Simultanément, la Confédération doit assumer un rôle stratégique, c'est-à-dire qu'elle doit planifier les comportements des acteurs concernés en fonction de la réalisation d'objectifs à moyen et long termes.¹⁵ Il saute aux yeux que ces deux rôles puissent générer des tensions.

L'art. 1 de la loi fédérale sur la formation professionnelle décrit la formation professionnelle comme une tâche commune des partenaires. Cet article tient compte du fait que la formation professionnelle ne *peut* être pilotée que conjointement (cf. nos développements au chap. 2). Vu les dépendances mutuelles et l'absence de hiérarchie entre les partenaires de la formation professionnelle, chaque partenaire a la possibilité de se soustraire aux vœux et conceptions des autres partenaires. Si, en raison de leurs compétences différentes, les trois partenaires ne sont pas toujours égaux en droit s'agissant de questions spécifiques, aucun d'entre eux ne saurait s'imposer régulièrement contre les deux autres au niveau systémique. Pour reprendre l'expression de l'un des acteurs concernés : « Nous sommes condamnés à coopérer ! » (cité dans CPA, 2015a, p. 68).

À nos yeux, il n'y a donc aucune alternative au *pilotage commun* de la formation professionnelle. Bien que la loi fédérale sur la formation professionnelle attribue cette tâche prioritairement à la Confédération, celle-ci ne dispose pas des ressources lui permettant de l'assumer seule, voire à l'encontre de la volonté des autres partenaires. C'est pourquoi, lors des entretiens d'experts que nous avons menés, nos interlocuteurs ont régulièrement souligné qu'un développement stratégique ne peut survenir que dans les domaines où les avis des partenaires ne divergent guère. En cas de conflit, le système stagne.¹⁶ Cette problématique ne peut pas se résoudre par la création d'instruments de surveillance, voire d'instruments de sanction supplémentaires (comme le rapport de la CdG le demande (instruments de surveil-

¹⁵ En outre, la Confédération endosse une fonction de surveillance des cantons, ce qui accentue encore les tensions entre les rôles d'intervention subsidiaire et de conduite ou de développement stratégique.

¹⁶ Divers intervenants soulignent aussi qu'en l'absence d'une situation d'urgence, la volonté de se résoudre à un compromis fait généralement défaut. Il est donc probable que, sous une telle constellation, la montagne accouche d'une souris (pour reprendre la formulation d'un expert interrogé).

lance) ou le suggère (instruments de sanction)). De tels instruments contrediraient la logique d'une coopération partenariale. Ce constat n'est pas un argument pour que la Confédération n'accomplisse pas sa tâche de pilotage stratégique. Mais la Confédération devrait impliquer les partenaires de la formation professionnelle dans le pilotage stratégique au niveau systémique.

Par conséquent, malgré une répartition des tâches clairement définie en apparence, les besoins de clarification sont considérables. Même si le développement stratégique est une tâche attribuée à la Confédération, l'interdépendance des acteurs et le rôle subsidiaire réservé à la Confédération engendrent des tiraillements que seule l'intégration systématique des partenaires dans le pilotage stratégique permet de résorber.

La question de savoir si un pilotage stratégique est **nécessaire** se pose également.¹⁷ La réponse claire et nette à cette question est affirmative. Les insuffisances du pilotage stratégique étaient déjà l'une des principales raisons invoquées pour réviser la loi fédérale sur la formation professionnelle en 2002, comme l'expliquait le message du Conseil fédéral (Conseil fédéral suisse, 2000) et comme le confirment les entretiens d'experts que nous avons conduits (cf. également Berner, 2013, p. 39). La CdG, qui déplore elle aussi le manque de stratégie et de vision cohérentes à long terme, invite le Conseil fédéral « à élaborer, avec les cantons et les Ortra, une stratégie cohérente à long terme en matière de formation professionnelle » (CdG, 2016, S. 6644). En outre, parallèlement à la publication du rapport de la CdG, des voix se sont élevées lors de la journée des partenaires de la formation professionnelle de 2016 et dans le cadre de la Commission fédérale pour la formation professionnelle (CFFP) pour engager un processus stratégique, avec tous les partenaires de la formation professionnelle, afin de détecter précocement les évolutions dans la société, le monde du travail et la formation de manière à ce que les mesures adéquates puissent être prises.

Le processus stratégique *Formation professionnelle 2030* découle de ces demandes. Nous saluons explicitement ce processus, tout en notant qu'il repose largement sur des organes spécifiquement créés pour lui. En outre, le besoin de pilotage stratégique ne disparaîtra pas au terme du processus stratégique *Formation professionnelle 2030*. Si ce processus stratégique permet assurément de poser d'importants jalons, de nouveaux défis, qu'on ne saurait encore anticiper aujourd'hui, mettront bientôt à l'épreuve la capacité de piloter stratégiquement le système suisse de la formation professionnelle.

Les entretiens d'experts ont également souvent mis en évidence la nécessité d'un pilotage stratégique. À cet égard, divers intervenants ont reconnu que la Confédération doit assumer un rôle particulier dans ce domaine, car elle est la seule à disposer des ressources nécessaires pour conduire ce processus. Il importe toutefois – soulignons-le encore une fois en l'occurrence – que les partenaires de la formation professionnelle soient systématiquement impliqués dans ce processus (cette implication des partenaires par la Confédération a été qualifiée de souhaitable dans les entretiens d'experts).¹⁸ Évidemment, les actes

¹⁷ Lors des entretiens d'experts, deux interlocuteurs ont soulevé la question de savoir s'il ne vaudrait pas mieux renoncer complètement à un pilotage systémique.

¹⁸ Cette compréhension de la situation s'exprime aussi par exemple dans le rapport sur la politique de la formation de l'Union suisse des arts et métiers. Dans ce rapport, l'USAM reconnaît que la responsabilité de la Confédération « porte sur le pilotage du système », mais que « les Ortra doivent pouvoir être en situation de partenaires égaux » face à leurs partenaires que sont la Confédération et les cantons ; « toute décision unilatérale des autorités allant contre la volonté des Ortra est inacceptable, parce que contraire au principe du partenariat constitué » (USAM,

doivent suivre la profession de foi en faveur d'un pilotage conjoint, tant sur le plan des contenus que sur le plan institutionnel.

Il est vrai que certains mettent en cause à l'occasion la nécessité d'un pilotage stratégique et la compétence de la Confédération en la matière (cf. Berner, 2013, p. 55 ss). Comme nous l'avons déjà mentionné, cette attitude est compréhensible jusqu'à un certain point, compte tenu de l'évolution historique de la formation professionnelle en Suisse (Gonon, 2016, p. 42 s.). Mais ces avis dissimulent souvent des réflexions et considérations politiques qui contredisent un pilotage partenarial du système de formation professionnelle tout autant qu'un cavalier seul de la Confédération qui ignorerait ses partenaires.

La loi fédérale sur la formation professionnelle attribue à la Confédération des compétences stratégiques. Toutefois, en raison de l'importance de la dépendance mutuelle, la Confédération ne peut assumer cette tâche sans l'implication systématique des partenaires de la formation professionnelle. Dans cette constellation, la Confédération doit jouer le rôle d'organisateur et de modérateur du pilotage commun mis en place par les partenaires. La nécessité d'un pilotage stratégique de la formation professionnelle est avérée et en général reconnue par les acteurs concernés.

4.2 Organes existants et leur compatibilité pour le pilotage systémique

Les organes essentiels des *partenaires de la formation professionnelle* actuellement impliqués dans le pilotage systémique de la formation professionnelle sont le Sommet national de la formation professionnelle, la Journée des partenaires de la formation professionnelle et la Commission fédérale pour la formation professionnelle (CFFP). S'y ajoutent la Conférence d'automne, qui est toutefois une manifestation où les participants consomment un programme, et une série d'autres organes qui ne sont pas organisés en partenariat.¹⁹ Nous nous concentrons ci-après sur les trois principaux organes cités.

Avant de discuter brièvement un à un ces trois organes, notons pour commencer que presque tous nos interlocuteurs ont qualifié leurs interactions d'insuffisantes. L'un de nos interlocuteurs l'a exprimé par une image : « Il ne s'agit pas d'un piano accordé, mais de touches isolées. » Bien que l'on se soit régulièrement employé au cours des années passées à améliorer ces interactions (p. ex. en thématisant lors de la journée des partenaires de la formation professionnelle certaines mesures décidées lors du sommet national de la formation professionnelle), aucun de nos interlocuteurs ne savait clairement comment les trois organes interagissent ou comment ils devraient interagir. Cette situation s'explique notamment, comme nous l'expliquerons encore, par le fait que les trois organes ne sont pas ajustés l'un à l'autre en raison déjà de leur *orientation fondamentale*. De ce fait, toute interaction survient dans le cadre d'organes inadéquats.

Il est en outre frappant que la description du rôle et du fonctionnement des trois organes varie nettement selon l'interlocuteur. Outre la subjectivité inévitable de la perception, il faut y voir la conséquence du fait que le rôle et le fonctionnement des trois organes ont maintes fois changé au cours du temps (cf. la

2017, p. 9). Il convient d'adhérer à cette optique sous réserve que l'avis de l'USAM se rapporte au pilotage systémique et à la représentation des Ortra à ce niveau. Notons en outre que l'expression « partenaires égaux » n'apparaît pas dans la loi fédérale sur la formation professionnelle et qu'il faut l'interpréter comme une relation d'égal à égal.

¹⁹ Notons ici que d'autres partenaires peuvent, dans certains cas sur invitation, participer aux activités de ces organes.

documentation dans CPA, 2015a). Par ces « expérimentations », on a tenté d'améliorer les interactions entre les trois organes. Si ces tentatives étaient compréhensibles, il faut aussi noter que les changements fréquents génèrent de l'insécurité, qu'ils provoquent des malentendus et qu'ils réduisent la connaissance du système.²⁰

Enfin, notons que la loi fédérale sur la formation professionnelle ne prévoit une base légale que pour un seul organe, la CFFP. Toutefois, ce mandat légal, formulé de manière très étroite, ne correspond pas à la conception initiale de la Confédération telle qu'elle apparaît dans le message relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (Conseil fédéral suisse, 2000). Le Conseil de la formation professionnelle initialement prévu a été supprimé dès la procédure de consultation, tandis que le Conseil de l'innovation proposé ensuite a été retiré de la loi fédérale sur la formation professionnelle durant le débat parlementaire.²¹ La CFFP est restée, mais elle joue un rôle contradictoire tant dans le paysage de la formation professionnelle que dans celui de la commission des experts.

La CFFP a été évaluée de manière plutôt critique par presque tous les interlocuteurs (cf. CPA, 2015b). Les raisons de ces critiques sont nombreuses. Bien que tous les partenaires de la formation professionnelle soient fortement représentés dans la CFFP, celle-ci n'a qu'une fonction *consultative envers la Confédération* (art. 70 LFPr). Simultanément, la CFFP se réunit sous la présidence du secrétaire d'État et les cantons disposent d'un droit de proposition pour trois membres (art. 69 LFPr), ce qui est très inhabituel pour une commission d'experts (consultative) extra-parlementaire. Cette consultation débouche, comme nous allons l'expliquer, sur un conflit de rôles permanent entre la coordination des partenaires (fonction de pilotage) et le conseil envers la Confédération (fonction de conseil). La CFFP n'est ni un organisme de pilotage ni un véritable organisme de conseil : elle se situe quelque part entre ces rôles (incompatibles).

La composition hétérogène de la commission contribuant notamment à attiser ce conflit de rôles, la CFFP est mieux à même d'assumer sa fonction de conseil grâce à l'intégration d'autres acteurs (p. ex. prestataires de formation, certaines Ortra, des représentants du monde de la science). Mais la composition hétérogène des représentants des responsables du partenariat de la formation professionnelle *et* d'autres acteurs importants a cependant pour effet que les membres de la CFFP opèrent à des « altitudes » très différentes. Outre les représentants d'intérêts particuliers ou des scientifiques sans lien au partenariat de la formation professionnelle, la CFFP compte par exemple des représentants des cantons coresponsables du système. Simultanément, la CFFP accueille les plus hauts représentants des partenaires de la formation professionnelle, ce qui induit inévitablement une tension politique en son sein et crée une

²⁰ La question de savoir qui a droit à être représenté au sein de ces trois organes a également été soulevée dans de nombreux entretiens. Nous examinerons spécifiquement cette question dans la prochaine section.

²¹ Sous cette forme, la CFFP n'était pas souhaitée par le Conseil fédéral dans la version qu'il proposait de la loi fédérale sur la formation professionnelle. Mais le Conseil de la formation professionnelle avait déjà été refusé durant la procédure de consultation. La critique portait sur la représentativité et la légitimité de l'organisme et sur son domaine de tâches et ses compétences décisionnelles (Conseil fédéral suisse, 2000, p. 5278). C'est pourquoi le Conseil fédéral proposa la création d'un Conseil de l'innovation qui, en testant les projets novateurs, aurait dû contribuer *de manière partenariale* à piloter le développement de la formation professionnelle. Ce Conseil de l'innovation fut toutefois rejeté au cours du débat parlementaire, malgré la réduction de son champ de compétence, parce qu'on ne voulait pas d'un organe, outre le Parlement, le Conseil fédéral, le SEFRI (encore OFFT à l'époque), les cantons et les associations de branche, qui eût détenu quelque autre compétence décisionnelle (cf. extrait du procès-verbal cité dans Berner, 2013, p. 48).

certaine *attente en termes de pilotage*. Pourtant, en raison de son cercle de participants élargi et de sa fonction explicitement consultative, la CFFP ne peut pas jouer un rôle de pilotage stratégique. Il lui manque à cet effet, outre une base légale, la légitimation. Mais la CFFP ne peut pas davantage assumer un rôle consultatif parce qu'elle devrait conseiller la Confédération notamment sur ses relations avec les autres partenaires de la formation professionnelle. Cet entremêlement de rôles a pour effet que la CFFP ne satisfait personne.

L'entremêlement des rôles de la CFFP induit une situation paradoxale, que l'on peut illustrer par sa réalisation de la Charte du partenariat de la formation professionnelle. La formation professionnelle est une tâche commune des partenaires de la formation professionnelle (art. 1 LFPr). Il incombe aux partenaires de la formation professionnelle de définir ce que cela signifie concrètement (cf. Conseil fédéral suisse, 2000, p. 5256). La Charte du partenariat de la formation professionnelle élaborée par la CFFP est une tentative de préciser cette tâche. Seul *organisme de travail* où les partenaires de la formation professionnelle sont représentés au plus haut niveau, la CFFP est le seul forum permettant d'élaborer une réglementation correspondante.

En ce qui concerne le pilotage de la formation professionnelle, la Charte prévoit que « les responsables du partenariat développent des objectifs communs et des axes prioritaires pour le développement de la formation professionnelle » (CFFP, 2016). La Charte répond ainsi à une importante question posée plus haut : le pilotage stratégique de la politique de formation professionnelle doit-il s'effectuer *par les partenaires de la formation professionnelle* (bien que l'art. 4 LFPr attribue en fait cette tâche à la Confédération) ? Mais comme les représentants des responsables du partenariat de la formation professionnelle qui siègent dans la CFFP ne sont pas explicitement délégués par ceux-ci, on ne saurait se référer à l'approbation explicite de la Charte par les responsables du partenariat.²² En conséquence, la Charte n'est qu'une « recommandation » (CFFP, 2016) émise par une commission chargée d'un mandat explicite de conseil. La boucle est ainsi bouclée. Si la CFFP peut, en sa qualité d'organe consultatif de la Confédération, préciser ainsi la tâche du partenariat, elle n'est pas légitimée pour confirmer cette précision *du point de vue des autres partenaires de la formation professionnelle* (Ortra et cantons). Il appartient donc à ces derniers de décider s'ils veulent ou non respecter cette recommandation. Une concrétisation du mandat légal explicitement acceptée par les partenaires de la formation professionnelle fait ainsi toujours défaut.

Il n'est pas surprenant que les faiblesses de la CFFP aient été décelées tôt. Le Sommet national de la formation professionnelle (initialement appelé « Conférence nationale sur les places d'apprentissage ») a été créé dès 2005. Né de la nécessité (la Suisse était confrontée à une pénurie de places d'apprentissage, d'où la désignation de cette conférence), le Sommet national de la formation professionnelle devait fournir un forum pour le pilotage *commun* de la formation professionnelle. Il couvre ainsi une tâche dont la CFFP ne saurait s'acquitter en l'absence d'une fonction explicite de pilotage.

Foncièrement, le Sommet national de la formation professionnelle peut être qualifié d'organe judiciaire et apprécié, bien que diverses critiques aient été émises dans le cadre des entretiens d'experts. Outre des questions relatives aux liens avec d'autres organes (CFFP et Journée des partenaires de la formation professionnelle) et à la représentativité (qui peut participer au sommet national de la formation professionnelle ?), il faut relever en particulier les problèmes posés par le manque de préparation partenarial du sommet et l'« altitude » élevée des échanges.

²² En outre, on ne sait évidemment pas au juste comment les autres membres de la CFFP pourraient légitimer leur participation à la Charte.

Le Sommet national de la formation professionnelle réunit, comme son nom l'indique, les responsables du partenariat de la formation professionnelle. Les participants sont implicitement déterminés par l'art. 1 LFPr (Confédération, cantons et Ortra). Identifier les « responsables » auprès de la Confédération (DEFr et Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, SEFRI) et des cantons (CDIP et Conférence suisse des offices de la formation professionnelle, CSFP) ne semble pas poser de problème, mais des facteurs politiques jouent un rôle parmi les Ortra. L'UPS et l'USAM, ainsi que l'USS et Travail.Suisse, soit les quatre principales associations faîtières du patronat et des syndicats actives dans le domaine de la formation professionnelle sont invitées. De ce fait, le Sommet national de la formation professionnelle est notamment légitimé politiquement.²³ En conséquence, le Sommet national de la formation professionnelle joue nécessairement un rôle *politico*-stratégique, qui se traduit par la présence du plus haut niveau hiérarchique (p. ex. Conseil fédéral, présidente de la CDIP, directeurs et directrices des associations de l'économie). Cette composition confère au Sommet national une valeur symbolique élevée. De plus, ces représentants sont à même de légitimer les stratégies et développements *au niveau du partenariat de la formation professionnelle*. Cependant, pour les questions *technico*-stratégiques (p. ex. concernant la mise en œuvre de la stratégie décidée), le Sommet national de la formation professionnelle n'est absolument pas le bon organe. Les experts des partenaires de la formation professionnelle seraient responsables sur ce plan, mais il n'existe actuellement à ce niveau aucun organe correspondant doté de la compétence voulue.²⁴

L'absence d'un organe partenarial à ce niveau technico-stratégique, qui soit hiérarchiquement inférieur au sommet national de la formation professionnelle, entrave la préparation de celui-ci. Si les experts des responsables du partenariat de la formation professionnelle (p. ex. les secrétaires des associations responsables de la formation professionnelle) doivent être impliqués dans la préparation du sommet national, la Confédération est tenue, en sa qualité d'organisatrice et d'hôte, de créer un groupe de travail ad hoc. Si la Confédération ne prend pas cette précaution, ce qui est arrivé par le passé, les autres partenaires la critiquent. Sans préparation partenariale, le sommet national de la formation professionnelle peut certes toujours jouer son rôle symbolique (emblème de l'importance que revêt la formation professionnelle comme champ politique), mais sa contribution au pilotage stratégique est minimisée parce que les autres partenaires de la formation professionnelle ne se montreront guère disposés à prendre les engagements correspondants ou à approuver les nouveaux développements.

Tant la CFFP que le Sommet national de la formation professionnelle sont des organismes exclusifs. Il n'est pas étonnant qu'une large majorité de cantons et en particulier d'Ortra jugent les possibilités de participation sur un mode critique (CPA, 2015b, p. 6668). À n'en pas douter, les activités de ces deux organes recèlent un potentiel d'amélioration quant à la transparence et à la communication. Mais les critiques à l'encontre de la légitimation et de la composition de ces deux organes sont au moins en partie injustifiées. S'agissant de la CFFP en sa qualité d'*organe consultatif de la Confédération*, il incombe à la

²³ Cette situation implique que d'autres participants parmi les Ortra doivent faire valoir leur droit à participer. Notons à cet égard que les associations faîtières de l'économie ont dû lutter politiquement pour obtenir ce « privilège » il y a de nombreuses décennies.

²⁴ L'absence d'un organe correspondant au niveau technico-stratégique explique pourquoi certains acteurs associent à la CFFP des attentes que celle-ci est dans l'impossibilité de satisfaire en raison de sa base légale et de sa composition.

seule Confédération de décider qui, à ses yeux, peut au mieux assumer cette tâche de conseil.²⁵ On comprend que des reproches soient émis puisque, faute d'alternatives, la CFFP intervient aussi comme organisme de pilotage. Mais, en définitive, ces reproches visent surtout le rôle et le fonctionnement insuffisamment clairs de la CFFP. Relevons encore une fois que la CFFP ne saurait assumer un rôle important dans le pilotage stratégique de la formation professionnelle. Le processus stratégique *Formation professionnelle 2030* a très clairement exposé ce point. Lorsque le besoin d'un organisme correspondant s'est fait sentir, la CFFP a été ignorée. La tâche a été confiée à un organisme nouvellement créé où se retrouvent *exclusivement* les experts des responsables du partenariat de la formation professionnelle.²⁶

Le Sommet national de la formation professionnelle est quant à lui explicitement légitimé *politiquement*. Il réunit les responsables du partenariat de la formation professionnelle. La participation des cantons est garantie grâce à leurs structures internes claires. Des problèmes ne peuvent donc survenir que pour les Ortra. Nous reviendrons en détail sur ce point dans la prochaine section. Notons toutefois d'ores et déjà que la participation des responsables du « monde des Ortra » est déjà légitimée par le fait même qu'ils l'organisent et le représentent effectivement. On peut attendre des efforts correspondants de ces associations faitières. Les critiques émises à l'encontre du sommet national sont compréhensibles, puisqu'une série d'Ortra ne sont pas organisées au sein des associations faitières ou qu'elles ne se sentent pas représentées par celle-ci. Mais des Ortra individuelles ne sauraient en aucune manière revendiquer leur représentation au sommet national de la formation professionnelle. On ne pourrait considérer une telle demande que si un nombre significatif d'Ortra se réunissaient, formuleraient des intérêts communs et pouvaient les étayer politiquement.

La grande majorité des Ortra et des cantons doit être couverte par la Journée des partenaires de la formation professionnelle. Cette manifestation organisée sur deux jours suscite un intérêt relativement important (cf. CPA, 2015b, p. 6668). Parmi les points assurément positifs, relevons la fonction de plateforme de communication, l'ampleur des effets et les possibilités de réseautage. Plusieurs interlocuteurs ont souligné l'importance du repas pris en commun le soir. Ce qui pourrait paraître cynique au premier abord révèle en fait la fonction principale de cette manifestation : la Journée des partenaires de la formation professionnelle est l'occasion de faire connaissance et de se comprendre. On discute de problèmes communs, on esquisse diverses solutions et on réfléchit aux possibilités de développement. L'orientation vers un thème général permet de canaliser les discussions tout en ménageant suffisamment de temps aux idées et discussions spontanées. Cependant, la Journée des partenaires de la formation professionnelle comporte aussi des déficits patents. Les interactions avec la CFFP et le sommet national de la formation professionnelle ne fonctionnent que partiellement (ce qui s'explique notamment par le fait que la journée des partenaires ne se prête qu'à des thèmes qui concernent véritablement le *partenariat* et qui ont une dimension clairement *technico-opérationnelle*).²⁷ En outre, bien qu'elle soit la *seule*

²⁵ Il est aussi aberrant que l'art. 69 LFPr donne aux cantons le droit de proposer trois représentants. Les cantons doivent-ils être habilités à co-déterminer les conseillers de la Confédération, par exemple s'agissant des rapports de la Confédération aux cantons ?

²⁶ Ces experts des responsables du partenariat de la formation professionnelle sont certes tous représentés au sein de la CFFP. Mais la création d'un organisme supplémentaire a exclu les autres membres de la CFFP de ce processus stratégique, alors même que la CFFP avait expressément signalé vouloir assumer la fonction d'organisme de pilotage dans le processus stratégique *Formation professionnelle 2030*.

²⁷ Cette restriction découle du cercle des participants à la journée des partenaires de la formation professionnelle, qui réunit les trois partenaires. Les participants ont de grandes compétences dans le domaine opérationnel (de même que d'importantes compétences dans le domaine stratégique au niveau des champs professionnels, des branches

conférence de travail à large impact, la Journée des partenaires de la formation professionnelle n'a pas de compétence décisionnelle. Comme les participants ne sont pas délégués par les partenaires de la formation professionnelle, ils ne peuvent pas intervenir de manière contraignante pour l'ensemble de ceux-ci.²⁸ Malgré l'important engagement des participants, on ne sait souvent guère si les discussions et les résultats de la Journée des partenaires sont pris en compte dans le pilotage systémique de la formation professionnelle et quels seront les effets du travail fourni. Il en résulte une certaine frustration, qui s'est clairement exprimée lors des entretiens. Il apparaît une fois de plus que les rôles multiples et divers attribués par les participants peuvent constituer une menace pour l'efficacité d'un organe.²⁹

En résumé, notons que le Sommet national de la formation professionnelle est un organe qui apporte à tout le moins une contribution importante à la fixation des objectifs au niveau politico-stratégique. Ce sommet réunissant les responsables du partenariat de la formation professionnelle, il est légitimé politiquement à prendre des décisions stratégiques concernant l'ensemble du système. Mais en raison de sa composition, il ne constitue aucunement un organisme de travail adéquat, comme l'ont clairement montré les entretiens d'experts. Par conséquent, il manque au niveau subordonné au sommet national de la formation professionnelle un organe partenarial qui, axé sur le pilotage systémique, soit apte à préparer et à retravailler les sommets nationaux de la formation professionnelle. L'absence d'un tel organe compte pour beaucoup dans la mise en œuvre insuffisante des objectifs stratégiques du sommet national (CdG, 2016, cf. aussi CPA, 2015a, 2015b). Nous renvoyons, ici également, au processus stratégique (de durée déterminée) *Formation professionnelle 2030*. L'instance légitimante que représente le Sommet national de la formation professionnelle a été flanquée d'un organisme de pilotage ad hoc à titre d'*organisme de travail* où les experts se réunissent. La CFFP et la Journée des partenaires de la formation professionnelle ne sauraient fournir une telle plateforme.

Ce vide laissé sous le Sommet national de la formation professionnelle entraîne pour le moins deux conséquences. Premièrement, le pilotage systémique est assuré, en l'absence d'organes formels, par des relations informelles et grâce à l'important engagement des divers acteurs qui, en raison de leur position aux interfaces essentielles, disposent d'un réseau étendu dans la formation professionnelle. En définitive, un nombre limité de personnes, qui remplissent souvent plusieurs tâches, assume le rôle essentiel du pilotage systémique de la formation professionnelle. Grâce à leur important investissement dans la formation professionnelle et à leurs réunions régulières selon une constellation relativement stable, ces personnes sont maintes fois parvenues par le passé à donner des impulsions de développement *sur une base partenariale*. Ces personnes fournissent ainsi une contribution très importante au pilotage systémique de la formation professionnelle. Mais une telle constellation n'est pas sans danger : ce pilotage systémique informel et personnalisé pourrait disparaître le jour où ces personnes se retireront. En termes

économiques ou des régions), mais la plupart d'entre eux ne sont pas impliqués dans le pilotage systémique, axé sur l'ensemble du système, de la formation professionnelle.

²⁸ En d'autres termes, les représentants des cantons peuvent certes s'exprimer pour leur propre canton, mais non pas pour l'ensemble des cantons. Seule la CDIP y est habilitée après consultation et entente correspondantes.

²⁹ La composition des cercles de participants à la journée des partenaires de la formation professionnelle a également été abordée lors des entretiens d'experts. Outre le nombre trop élevé de participants, qui gêne les discussions et favorise la constitution de groupes, le choix des participants a essuyé des critiques. Ces critiques ne sont sans doute pas étrangères au problème qu'aucun organe, hormis la journée des partenaires de la formation professionnelle, n'opère au niveau technico-opérationnel. Pour une large part des Ortra en particulier, la journée des partenaires est la seule réunion de travail qui leur offre une possibilité de participation.

positifs : le retrait de ces personnes peut être l'occasion de fonder le pilotage systémique de la formation professionnelle sur des processus plus solides, c'est-à-dire plus formels.

Deuxièmement, l'absence d'organes formels et l'importance des processus informels renforcent les acteurs qui disposent de la plupart des ressources et qui exercent la plus forte influence sur l'agenda politico-administratif. Les acteurs politiquement bien ancrés peuvent être tentés d'influencer le pilotage systémique au travers des canaux politiques. Cette situation peut conduire à une politisation de la formation professionnelle, une évolution que nous déconseillons fermement (cf. Culpepper & Thelen, 2008). Par ailleurs, une telle situation renforce le rôle de la Confédération, qui dispose de la plupart des ressources financières et en personnel et qui peut, de ce fait, influencer le plus fortement l'agenda de la formation professionnelle. Cette évolution débouche sur une situation paradoxale : dans le cadre des entretiens d'experts, le rôle de la Confédération dans le pilotage stratégique a été qualifié tour à tour de trop faible ou de trop fort (parfois par les mêmes personnes). Ce qui peut sembler une contradiction de prime abord apparaît sensé à y mieux regarder : comme elle comble le manque de pilotage, la Confédération (l'acteur le mieux doté en ressources) influence à elle seule, dans certains cas de manière déterminante, le pilotage stratégique de la formation professionnelle. Simultanément, en l'absence d'organismes de pilotage *partenariaux*, la Confédération ne peut pas assumer à satisfaction son rôle d'*organisatrice* et de *modératrice* du pilotage partenarial de la formation professionnelle.

Les organes du partenariat ne sont pas suffisamment coordonnés entre eux concernant le pilotage stratégique de la formation professionnelle. Le Sommet national de la formation professionnelle joue un rôle essentiel au niveau politico-stratégique. Cependant, sur le plan technico-stratégique, il manque un organe d'accompagnement qui complète ce sommet. La CFFP ne peut et ne doit pas assumer cette mission. Ce vide donne lieu à un pilotage et à une mise en œuvre insuffisants des priorités stratégiques. Par ailleurs, la CFFP et les Journées des partenaires de la formation professionnelle cumulent les fonctions, ce qui entrave leur efficacité.

4.3 Implication des acteurs importants dans le pilotage systémique

Un pilotage systémique commun impliquant les responsables du partenariat de la formation professionnelle soulève deux questions : qui sont les responsables des partenaires et comment peut-on intégrer les autres acteurs importants dans le pilotage systémique ? Ce groupe ne comprend pas que certains cantons ou Ortra, il couvre aussi les prestataires de formation (notamment dans le domaine de la formation professionnelle supérieure), dont le rôle est parfois insuffisamment clair dans le pilotage de la formation professionnelle. Ces questions sont en définitive liées à des problématiques régulièrement abordées dans le cadre des entretiens d'experts : communication lacunaire et manque de transparence, connaissance insuffisante du système par les acteurs, questions de représentativité et de légitimité des divers organes de pilotage (en particulier s'agissant du sommet national de la formation professionnelle et de la CFFP).

Nombre de ces points critiques sont liés à deux distinctions fondamentales que nous voulons présenter brièvement. Premièrement, il faut clarifier quelles sont les questions effectivement de *nature partenariale*. La loi fédérale sur la formation professionnelle décrit la formation professionnelle comme une tâche commune des partenaires. Simultanément, les partenaires se voient attribuer dans certains cas des responsabilités claires. Il s'agit donc d'analyser quelles questions concernent un, deux ou les trois partenaires de la formation professionnelle. Par exemple, les commissions d'experts extra-parlementaires *qui*

conseillent la Confédération relèvent généralement de la seule compétence de celle-ci. Les autres partenaires ne sauraient donc revendiquer un siège au sein de ces commissions consultatives. Le fait que la CFFP entremêle les rôles d'organisme-conseil de la Confédération (son véritable rôle) et d'organe (de pilotage) partenarial (un rôle en partie attribué) entraîne le conflit de rôles évoqué ci-dessus.³⁰ De même, la Confédération et les cantons ne sont pas en droit d'imposer aux Ortra des directives concernant l'agrégation d'intérêts ou les règles de procédure internes. Bien que la formation professionnelle soit une tâche commune des partenaires de la formation professionnelle, les différents acteurs doivent reconnaître qu'il n'est pas possible ni souhaitable de résoudre toutes les questions sur un mode partenarial. Simultanément, il faut créer suffisamment de possibilités de participation et de forums pour que tous les partenaires puissent s'investir dans une structure idoine.

Deuxièmement, il faut distinguer les différentes « altitudes » d'intervention. L'organisation habituelle du pilotage systémique prévoit trois niveaux (cf. comparaison internationale au chapitre 3).

1. Les *questions politico-stratégiques* concernent le développement à long terme de la formation professionnelle comme un domaine de politique générale qui requiert un appui politique.
2. Les *questions technico-stratégiques* se concentrent également sur la formation professionnelle comme un domaine de politique générale, mais elles s'intéressent à la préparation et au retraitement des options essentielles. Les deux niveaux (politico-stratégique et technico-stratégique) sont liés l'un à l'autre parce qu'ils se concentrent l'un et l'autre sur la formation professionnelle comme domaine de politique générale et qu'ils s'occupent en partie des mêmes questions à des « altitudes » différentes.
3. Les *questions technico-opérationnelles* se situent à un troisième niveau, qui complète les deux premiers niveaux. Ce troisième niveau est extraordinairement important, car on y concrétise et met en œuvre les jalons stratégiques du système global. Les acteurs qui opèrent à ce niveau s'occupent généralement aussi de questions stratégiques dans des champs professionnels, des régions ou des branches économiques déterminés. Les questions stratégiques au niveau des champs professionnels, des régions ou des branches économiques ne concernent *pas* le pilotage stratégique de la formation professionnelle prise comme un système global. Mais elles fournissent une importante contribution au pilotage systémique parce que le pilotage stratégique de ces sous-systèmes concerne inévitablement aussi d'une certaine manière le système dans son ensemble.

Bien que la Suisse dispose d'un organe à chacun de ces trois niveaux, ces organes sont partiellement inappropriés pour assurer un pilotage stratégique, comme nous l'avons exposé dans la section précédente. La CFFP et la journée des partenaires de la formation professionnelle, en particulier, ne peuvent pas assumer leurs tâches aux niveaux *technico-stratégique* ou *technico-opérationnel*, respectivement elles ne sont pas prévues à cet effet.

³⁰ Comme déjà mentionné, il est contradictoire de donner aux cantons le droit de proposer trois représentants des cantons au sein de la CFFP (art. 69 LFPr). Notons toutefois qu'il est parfaitement compréhensible, compte tenu du manque d'organes appropriés pour piloter la formation professionnelle en commun, que les partenaires de la formation professionnelle demandent à siéger au sein de la CFFP. Ce faisant toutefois, la CFFP est proprement détournée de sa destination initiale. La réponse à la demande (justifiée) d'une représentation devrait passer par la création d'organes appropriés.

Un organe adéquat existe déjà au *niveau politico-stratégique* pour le pilotage systémique : le sommet national de la formation professionnelle. La loi fédérale sur la formation professionnelle nommant les trois partenaires de la formation professionnelle, la désignation des responsables de ce partenariat est avant tout de nature politique. Le sommet national de la formation professionnelle en tire sa légitimité. La Confédération est représentée par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) qui lui est rattaché. Sont aussi représentés les présidentes et présidents ainsi que les vice-présidents et vice-présidentes des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) du Conseil national et du Conseil des États. S'agissant des cantons, la situation se présente également sans problème : ils sont représentés par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et par la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP) qui lui est rattachée. La structure organisationnelle claire facilite l'identification des représentants des responsables.

La situation est plus compliquée pour les organisations du monde du travail (Ortra). Le droit de représentation des quatre associations principales du patronat et des syndicats (Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers, Union syndicale suisse et Travail.Suisse) paraît assurément donné. Il n'a été mis en question par personne, notamment durant les entretiens.³¹ D'autres acteurs devraient-ils encore être représentés au sommet national de la formation professionnelle ? La question se pose notamment eu égard au fait qu'une part considérable d'Ortra ne sont pas représentées par les principales associations de l'économie ou qu'elles ne se sentent pas représentées par elles. Cette question a été maintes fois abordée durant les entretiens d'experts.

En vertu de la loi fédérale sur la formation professionnelle, une série de métiers et de secteurs ont été intégrés dans les structures régulières de la formation professionnelle. Cette mesure était liée à l'extension de la formation professionnelle classique (métiers dits « OFIAMT ») à des domaines qui, pour certains, n'étaient pas intégrés ou n'étaient intégrés qu'à certaines conditions dans la structure classique de la représentation des intérêts au niveau national. Ces domaines ne sont également pas représentés de la même manière dans les principales associations des Ortra. Il n'est pas aisé de quantifier l'importance de ce phénomène, car on a introduit dans certains cas des formes d'organisation hybrides qui ne s'inscrivent que jusqu'à un certain point dans le paysage associatif classique. Par exemple, telle Ortra n'est pas membre d'une association faîtière, mais elle est (co-)financée dans le cadre d'une communauté d'intérêts par des organisations qui sont membres d'une ou de plusieurs associations faîtières. Il existe en outre une série de très petites Ortra qui ne sont pas membres des principales associations des Ortra.³² Compte tenu de tous les aléas que comporte cette question, nous pouvons noter que les principales associations

³¹ Le rôle important des syndicats se justifie, outre la tradition des rapports entre les partenaires sociaux, par leur rôle de représentants des apprentis et des enseignants. On *pourrait* en déduire des implications pour le niveau technico-opérationnel (p. ex. quant au rôle des syndicats dans la composition des commissions suisses pour le développement de la profession et la qualité, CSDPQ), mais il est douteux que les syndicats puissent ou souhaitent effectivement assumer ce rôle de manière systématique.

³² Les raisons d'une telle situation sont parfois de nature purement financière. Une Ortra de très petite taille n'a souvent pas les moyens financiers d'adhérer à une association faîtière. Simultanément, eu égard à la problématique du resquillage, il est compréhensible que les associations faîtières se soucient en priorité des intérêts de leurs membres cotisants. Signalons toutefois en l'occurrence que les associations faîtières n'adoptent que très rarement cette attitude sélective, qui s'imposerait pourtant en vertu de la logique associative. Divers exemples montrent que les associations faîtières s'engagent aussi parfois explicitement pour défendre les intérêts de non-membres.

des Ortra ne peuvent représenter une partie au moins des Ortra que de manière limitée (Strebel, Emmenegger & Graf, 2019).

En comparaison internationale, les prestataires de formation suisses jouent un rôle modeste dans le pilotage systémique. Ils ne sont pas représentés au sommet national de la formation professionnelle (ou alors seulement de manière indirecte par les cantons ou les Ortra, dans la mesure où celles-ci sont elles-mêmes prestataires de formation). Les prestataires de formation sont parfois invités à la journée des partenaires de la formation professionnelle. Ils ne siègent qu'à la CFFP, encore que leur représentation (généralement deux membres) y soit assez faible. Cette situation a été relevée plusieurs fois lors des entretiens d'experts, personne ne revendiquant toutefois un droit de participation au niveau politico-stratégique et certains rejetant même explicitement une telle possibilité. Il semble néanmoins douteux que l'expertise des prestataires de formation soit suffisamment intégrée dans le pilotage de la formation professionnelle.

À une concentration sur un nombre limité d'acteurs au niveau du pilotage stratégique du système global fait face le besoin d'une participation renforcée des autres acteurs. Lors des entretiens d'experts, ce besoin s'est exprimé de deux manières. D'une part, les acteurs qui ne participent pas au sommet national de la formation professionnelle ont, de diverses façons, émis le souhait de participer eux-mêmes à ce processus qui les concerne fortement en définitive. Le forum proposé par la journée des partenaires de la formation professionnelle paraît peu adapté à cet effet, comme nous l'avons discuté ci-dessus. D'autre part, certains acteurs qui participent au sommet national de la formation professionnelle ont fait savoir qu'ils souhaitent des contacts plus étroits avec les autres acteurs.

S'agissant de questions *technico-opérationnelles*, il faut indubitablement intégrer les compétences nécessaires en impliquant les diverses Ortra ou les divers cantons ainsi que les prestataires de formation de manière à répondre aux questions opérationnelles concernant le système global. En outre, des questions technico-stratégiques qui ont des implications pour le développement du système global se posent régulièrement dans l'ensemble de champs professionnels, de régions ou de branches économiques. En conséquence, les acteurs concernés fournissent indirectement une importante contribution au pilotage systémique de la formation professionnelle. Actuellement, à ce niveau technico-opérationnel, on ne trouve que la journée des partenaires de la formation professionnelle, qui par définition ne peut traiter que des thèmes concernant les partenaires de la formation professionnelle. En outre, forte désormais de 160 participants, la journée des partenaires de la formation professionnelle a atteint une taille qui n'est pas toujours propice à une discussion constructive. Enfin, la journée des partenaires de la formation professionnelle ne survient qu'une fois par année. Or, les entretiens d'experts ont clairement montré que des discussions plus fréquentes, dans des compositions variables, sont souhaitées.

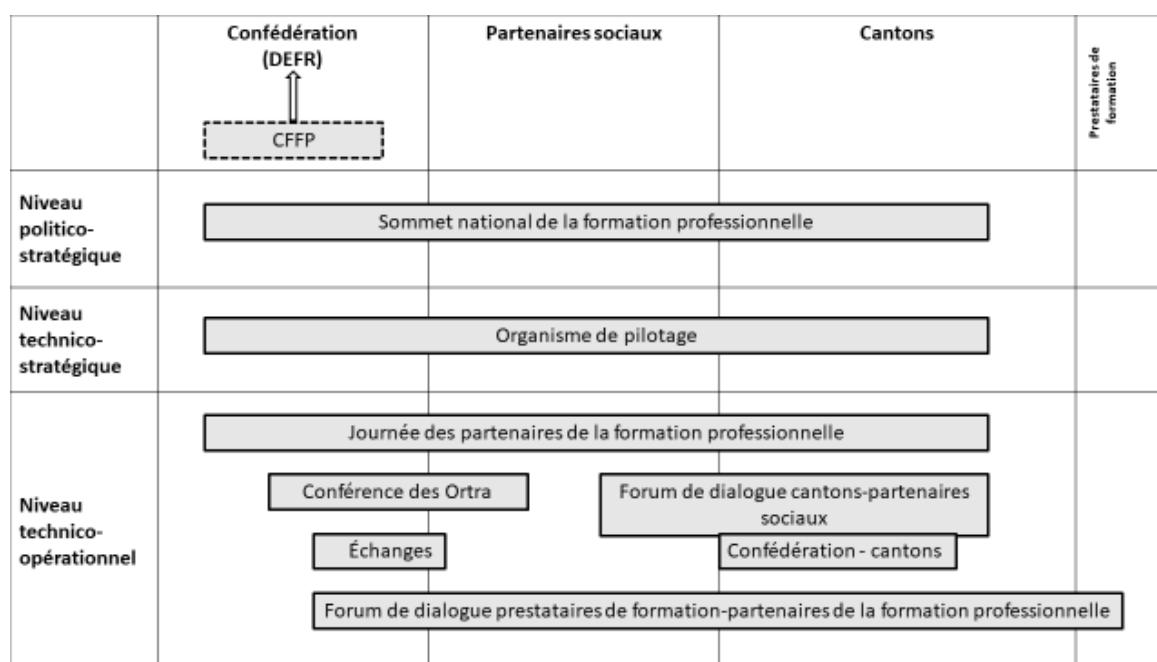
Il manque une vue d'ensemble claire permettant de déterminer quelles questions doivent être traitées par les partenaires et à quel niveau, ce qui, d'une part, montre une méconnaissance du système et, d'autre part, résulte d'une structure de pilotage inadéquate. Les organes nécessaires aux trois niveaux de pilotage (politico-stratégique, technico-stratégique, technico-opérationnel) n'existent pas toujours. Les différents acteurs, en particulier les organisations du monde du travail, demandent plus de possibilités de participation. La circulation des informations, tant du haut vers le bas que du bas vers le haut, ne fonctionne pas toujours de manière optimale.

5. Recommandations

Nous avons élaboré et formulé ci-après des recommandations que nous avons déduites de la comparaison internationale (voir chapitre 3) et des problèmes diagnostiqués (voir chapitre 4) en tenant compte des conditions cadres juridiques et politiques (voir chapitre 2). Nos recommandations se basent sur l'articulation conventionnelle selon trois niveaux : le niveau politico-stratégique, le niveau technico-stratégique et le niveau technico-opérationnel. La figure 5 illustre nos recommandations.

Au *niveau politico-stratégique*, le Sommet national de la formation professionnelle constitue déjà un organe adéquat pour le pilotage systémique. Ce sommet réunit les partenaires de premier plan de la formation professionnelle et possède donc la légitimité politique nécessaire pour prendre des décisions stratégiques concernant l'ensemble du système. Il joue par conséquent un rôle important et devrait être maintenu. Sa composition le rend toutefois inapte à fonctionner en tant que commission de travail. Au vu de sa fonction essentiellement politique, la fréquence annuelle de cette rencontre semble suffire.

Figure 5: Recommandations relatives au pilotage systémique de la formation professionnelle en Suisse



Le Sommet national de la formation professionnelle doit être complété au niveau technico-stratégique par une commission de travail mise en place par les partenaires, axée sur le pilotage systémique et chargée de la préparation et du suivi du sommet. En s'inspirant du processus stratégique *Formation professionnelle 2030*, nous qualifierons ci-après cette commission d'« organe de pilotage ». Les tâches de ce nouvel organe comprennent notamment la concrétisation et le suivi de la mise en œuvre par les partenaires de la formation professionnelle des principaux thèmes stratégiques définis lors du sommet et concernant l'ensemble du système. Cela permet d'instaurer une certaine transparence entre les partenaires de premier plan de la formation professionnelle par rapport à leurs activités. En fin de compte, l'organe de pilotage devrait également jouer un rôle important dans la préparation et le suivi des

autres événements réunissant les partenaires de la formation professionnelle, afin que leurs interactions puissent être coordonnées de façon centralisée au niveau du partenariat.

Cet organe supplémentaire tire sa légitimité du Sommet national de la formation professionnelle et lui est par conséquent subordonné. La composition de l'organe de pilotage s'inspire donc de celle du sommet (mais sans les représentants des deux commissions parlementaires). Puisque sa légitimité relève en fin de compte du sommet, cet organe n'a pas la compétence de prendre seul des décisions stratégiques.³³ À titre de commission de travail, l'organe de pilotage devrait réunir les experts responsables du domaine de la formation professionnelle auprès des partenaires de premier plan de la formation professionnelle. Comme déjà évoqué, la prise de décisions stratégiques devrait continuer à se faire dans le cadre du sommet. L'organe de pilotage devrait cependant permettre la coordination entre les partenaires de la formation professionnelle et pouvoir prendre des décisions de nature opérationnelle et en aval, pour autant que le partenaire de la formation professionnelle qui délègue les décisions les approuve. Il faut toutefois prévoir suffisamment de temps pour assurer une coordination appropriée avec l'organisation délégatrice. Au besoin, l'organe de pilotage devrait aussi pouvoir consulter d'autres acteurs afin de bénéficier de l'expertise nécessaire (par ex. des organisations du monde du travail (Ortra), des prestataires de formation ou les milieux scientifiques).

Puisque les membres de cet organe de pilotage dépendent des partenaires de premier plan de la formation professionnelle, il est indispensable de prévoir suffisamment de temps pour consulter ces acteurs, ce qui ralentit évidemment les processus. Cela doit cependant être accepté comme une conséquence inévitable d'un pilotage commun par les partenaires. De plus, l'obligation de consensus et la répartition claire des responsabilités lors de la mise en œuvre (voir à ce sujet les conditions décrites au chapitre 2) n'impliquent pas qu'une position commune puisse toujours être trouvée. La création d'un tel organe débouche toutefois sur une commission de travail au sein de laquelle les problèmes peuvent être discutés et des compromis être trouvés et. La légitimité des grandes décisions de nature stratégique devrait continuer à reposer sur le Sommet national de la formation professionnelle. La transparence instaurée grâce aux rencontres régulières entre les partenaires de premier plan de la formation professionnelle au niveau technico-stratégique constitue à elle seule un moyen de pression pour que tous les partenaires participent de manière ciblée et constructive (cela figure d'ailleurs à titre de recommandation dans la charte du partenariat de la formation professionnelle).

La mise en place d'un organe de pilotage subordonné au Sommet national de la formation professionnelle engage la responsabilité de la Confédération. Selon la loi fédérale sur la formation professionnelle, cette dernière est responsable du développement de la formation professionnelle et dispose d'un avantage sur les autres acteurs du domaine du pilotage stratégique puisqu'elle dispose de ressources plus importantes. La Confédération doit par conséquent se réclamer d'un pilotage par les partenaires, qu'elle doit institutionnaliser en créant des organes correspondants.³⁴ En tant qu'organisateur et modérateur du pilotage systémique par les partenaires, la Confédération occupe – conformément à la loi fédérale sur la formation professionnelle – encore une fois une position particulière dans le développe-

³³ Cf. les craintes exprimées dans le cadre du développement de la loi fédérale sur la formation professionnelle concernant les pouvoirs décisionnels d'un Conseil sur la formation professionnelle et d'un Conseil de l'innovation (voir chapitre 4).

³⁴ Une adaptation de la loi ne semble pas forcément indispensable à cet égard. En raison de la légitimité politique du Sommet national de la formation professionnelle, il suffirait que les partenaires de premier plan de la formation professionnelle se déclarent publiquement en faveur d'une collaboration au niveau technico-stratégique au sein de l'organe de pilotage.

ment de la formation professionnelle. La Confédération pourrait nettement accroître la capacité de pilotage du système de formation professionnelle en prenant clairement position en faveur d'un pilotage par les partenaires et en agissant dans ce sens.

L'engagement de la Confédération en faveur du pilotage systémique par les partenaires doit être confronté à la disposition des autres partenaires de la formation professionnelle à participer et à assumer une responsabilité commune à cet égard. Un pilotage systémique par les partenaires ne crée pas uniquement des privilèges, mais aussi des responsabilités. En s'engageant pour cette forme de pilotage, la Confédération montre qu'elle est prête à partager l'une de ses compétences. Ce faisant, elle engage également la responsabilité des partenaires de la formation professionnelle. On peut donc attendre de ces derniers qu'ils contribuent dans la mesure de leurs possibilités au développement et à la mise en œuvre des objectifs stratégiques de façon constructive et ciblée, qu'ils assument la responsabilité de certains secteurs, qu'ils fassent connaître leur contribution grâce à la transparence et aux échanges, qu'ils tentent de résoudre les conflits dans un esprit de partenariat et qu'ils renoncent à exercer une influence indirecte à travers des organes politiques (et par conséquent *en dehors* du partenariat). Un pilotage systémique cohérent par les partenaires pourrait par conséquent être moins « confortable » pour tous les acteurs impliqués, mais il s'agit de l'unique moyen d'amorcer des évolutions positives.

Actuellement, la Confédération, les cantons, les commissions de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et du Conseil des États ainsi que les élites des quatre partenaires sociaux (UPS, USS, USAM, Travail.Suisse) sont représentés au Sommet national de la formation professionnelle. Ce droit de représentation n'est pas remis en question ici. D'autres acteurs devraient-ils également prendre part au sommet et donc être actifs au sein de l'organe de pilotage ? La question se pose notamment pour les Ortra qui ne sont pas toutes – ou ne se sentent pas toutes – représentées par les associations faitières concernées.

Dans la situation actuelle, il convient de répondre à cette question par la négative. Le fait que les organisations faitières des Ortra ne représentent pas toutes les Ortra (contrairement par ex. à la CDIP) ne signifie pas que certaines Ortra disposent d'un droit de représentation, et ce quelle que soit leur taille. L'importance d'un champ professionnel ou d'une branche économique ne lui donne pas le droit de participer au pilotage stratégique de l'ensemble du système. Pour certaines questions, la participation peut être indiquée et l'implication ponctuelle est par conséquent explicitement recommandée ici, mais cela ne se traduit pas par un droit de regard sur toutes les questions systémiques. Si les Ortra non organisées ou non représentées sont en mesure de se regrouper en une organisation faitière représentant un domaine d'importance systémique dans le paysage des Ortra et développant une identité commune et si ce droit est de plus étayé politiquement, alors rien de s'oppose à une participation au sommet.³⁵ Dans la situation actuelle, aucun autre acteur ne semble pouvoir remplir ces conditions, mais cela pourrait changer à l'avenir.

De même, un droit de représentation doit être refusé aux prestataires de formation. Toute une série de problèmes se posent immédiatement à cet égard. Outre l'absence de base légale³⁶ et d'organisation faitière³⁷, les bases politiques sur lesquelles ce droit devrait être revendiqué ne sont pas claires. Cela ne

³⁵ La légitimité politique du Sommet implique que le droit d'y participer doit faire l'objet d'une validation politique.

³⁶ La loi fédérale sur la formation professionnelle ne qualifie pas les prestataires de formation comme des partenaires de la formation professionnelle (voir CFFP 2019).

³⁷ Une série d'organes de coordination existants (par ex. Table Ronde Écoles Professionnelles) devraient toutefois être intégrés. Nous aborderons ce point plus loin dans le document

signifie en aucun cas que les prestataires de formation ne revêtent pas une grande importance pour la formation professionnelle suisse. Leur expertise devrait être prise en compte à différents niveaux, notamment au sein de l'une des commissions consultatives de la Confédération ou sur invitation lors du sommet et dans l'organe de pilotage. Les prestataires de formation sont en outre des acteurs importants servant d'interfaces entre différents domaines de formation (par ex. la Fédération suisse pour la formation continue comme interface entre la formation professionnelle supérieure et la formation continue). Finalement, les prestataires de formation jouent un rôle central au niveau technico-opérationnel (voir les développements ci-dessous), mais cela n'implique pas un droit de représentation dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle ni au sein de l'organe de pilotage.

Deux autres organes devraient intervenir à ce niveau, qui concerne l'ensemble du système. Premièrement, il incombe à la Confédération de se faire conseiller par une commission d'experts extraparlamentaire, comme le prévoit la loi et dans la mesure où elle le souhaite. Avec son rôle désormais limité au conseil, cette Commission fédérale de la formation professionnelle réformée ne devrait toutefois assumer aucune tâche de pilotage stratégique et se limiter à conseiller la Confédération dans ce domaine. Les deux activités, à savoir conseiller la Confédération et assurer le pilotage stratégique du système, devraient faire l'objet d'une distinction stricte. Il appartient à la Confédération de choisir elle-même les personnes dont elle souhaite recevoir les conseils et sous quelle forme. Nous aimerions cependant lui suggérer que le secrétariat d'État renonce – comme c'est généralement le cas au sein des commissions d'experts extraparlamentaires – à présider la commission. Nous proposons en outre que les membres de l'organe de pilotage ne siègent justement pas dans cette commission d'experts. Les membres des commissions d'experts devraient être largement indépendants des partenaires de la formation professionnelle concernés, mais apporter malgré tout une perspective systémique. La Confédération pourrait, par exemple, inviter des représentants d'entreprises dans cette commission. Malgré leur rôle central dans le système suisse de formation professionnelle, les entreprises ne sont actuellement pratiquement pas impliquées dans le pilotage systémique. L'expertise pourrait aussi venir de prestataires de formation qui n'ont habituellement que peu d'occasions d'apporter leur collaboration à ce niveau. Étant donné que la promotion de projets est une compétence exclusive de la Confédération, une telle commission pourrait assumer son rôle de conseil dans ce domaine également, ce qui permettrait d'éviter plusieurs conflits d'intérêts existant actuellement³⁸.

Deuxièmement, le fait que tous les domaines de formation relevant de la compétence fédérale soient réunis dans un département ou un secrétariat d'État est une chance qu'il faut saisir dans notre pays. Cette réalité inhabituelle en comparaison internationale (voir chapitre 3) devrait permettre à la Suisse de coordonner les différents domaines de formation mieux que ne le font des pays comparables et de renforcer ainsi le système de formation dans sa globalité, ce qui paraît judicieux au vu des importants défis économiques et sociaux actuels (par ex. évolution démographique, numérisation, migration). La mise sur pied d'une table ronde portant sur tous les domaines de formation pourrait constituer une première étape³⁹. Outre les principaux acteurs des domaines de formation concernés (parmi lesquels la formation professionnelle), d'autres acteurs rattachés à de grandes interfaces entre plusieurs domaines

³⁸ L'adaptation des tâches de la CFFP pourrait entraîner une adaptation de la loi. L'art. 69, al. 2, LFPr donne des règles inutiles sur la composition de la commission (catégorisation définitive des groupes représentés et proposition étrangère au système de trois membres par les cantons). Conformément à l'art. 69, al. 3, LFPr, les séances de la commission sont dirigées par la ou le secrétaire d'État (la présidence pourrait cependant être déléguée).

³⁹ Du fait cette table ronde n'a pas pour mission première le pilotage de la formation professionnelle, nous ne l'avons pas intégrée à la figure 5.

de formation devraient aussi être impliqués. Les cantons devraient naturellement y être intégrés prioritairement, puisque plusieurs domaines de formation relèvent de leur compétence. Une présidence commune par la CDIP et le SEFRI ou une forme de rotation à la présidence entre la Confédération et les cantons seraient envisageables. Cette table ronde devrait avant tout servir d'espace de discussion à caractère consultatif et la prise de décision revenir aux organes spécialisés responsables.

Cette focalisation sur certains organes et sur quelques acteurs au niveau du pilotage stratégique de l'ensemble du système se confronte au besoin accru de participation des autres acteurs. Comme mentionné au chapitre 4, des possibilités de participation devraient voir le jour au niveau technico-opérationnel afin d'améliorer la communication et le lien entre les différents niveaux. Cinq forums de discussion et de travail nous semblent particulièrement indispensables à ce troisième niveau et nous souhaitons les présenter ci-après. Il convient de noter que certains d'entre eux existent déjà aujourd'hui au niveau informel. La désignation « forums de discussion et de travail » vise également à préciser que ces forums ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel systémique.

Premièrement, un forum de discussion et de travail est nécessaire afin d'établir le contact entre les différentes Ortra d'une part et la Confédération et les élites du paysage des Ortra d'autre part. Une telle « conférence des Ortra » a déjà été suggérée de la part de l'UPS et de l'USAM, mais sans impliquer la Confédération. Une telle conférence paraît judicieuse dans la mesure où les retours d'information des organisations faïtières du monde des Ortra vers la base des Ortra s'en verraient améliorés et la communication de la base des Ortra aux élites du partenariat simplifiée. La Confédération devrait participer à cette conférence des Ortra, voire l'organiser, car on ne peut pas attendre des associations faïtières du monde des Ortra – en raison de la logique organisationnelle des associations – qu'elles défendent également les intérêts des non-membres.⁴⁰ Les experts des associations faïtières du monde des Ortra devraient toutefois être impliqués dans cette conférence des Ortra selon la logique du pilotage commun de la formation professionnelle par les partenaires. On ne peut partir du principe que toutes les Ortra pourront ou souhaiteront prendre part à une telle conférence. Il faudrait donc que des groupes d'Ortra ayant des intérêts communs puissent être représentés individuellement. Le réseau des métiers à faible effectif pourrait par exemple présenter les intérêts de ses membres lors de cette conférence. Cette réunion de travail devrait toujours se pencher sur un thème général notamment dans le secteur opérationnel (« top down »), mais prévoir suffisamment d'espace pour des discussions ouvertes (« bottom up »). Selon la thématique choisie, le groupe de participants devrait être géré de manière flexible (par ex. focalisation sur la formation professionnelle supérieure).

Deuxièmement, une plateforme d'échange entre les cantons et la Confédération est nécessaire. Des échanges réguliers ont déjà lieu entre le SEFRI et la CDIP. Des représentants du SEFRI sont de plus invités aux séances de la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP). Mais cette constellation ne tient pas compte du fait que la Confédération a une *fonction de surveillance* sur l'exécution de la loi fédérale sur la formation professionnelle par les cantons (art. 65 LFPr). Cette tâche de surveillance n'est actuellement que partiellement remplie (voir CdG, 2016, p. 6641 ss). Un forum mettant la Confédération directement en contact avec les cantons semble par conséquent nécessaire. Dans l'esprit d'un pilotage commun de la formation professionnelle par les partenaires, il serait souhaitable que des représentants de la CSFP prennent également part à ce forum. Son organisation et la définition des thématiques traitées incomberaient en revanche à la Confédération.

⁴⁰ En raison de la problématique des opportunistes potentiels, une telle responsabilité saperait la capacité d'organisation des associations.

Des tensions allant au-delà du cas isolé peuvent encore et toujours survenir entre les cantons et les Ortra sur les questions opérationnelles. Compte tenu de la nécessité de collaborer malgré des intérêts différents, de tels conflits ne sont pas surprenants. Souvent, ces problèmes peuvent toutefois être résolus au niveau bilatéral et régional. Il arrive néanmoins que ces conflits subsistent et suscitent des pertes consécutives considérables, comme le soulignent les discussions d'experts de différents milieux. Troisièmement, au vu de cette situation, un forum de discussion entre les associations faitières du monde des Ortra et la CSFP paraît utile. La rencontre annuelle des représentants des cantons et des élites des organisations du monde du travail avant une séance de la CSFP (« Sommet Ortra » informel) préfigure ce forum. Un développement et une officialisation au moins partielle de ce forum de discussion paraissent souhaitables.

Quatrièmement, les prestataires de formation doivent être plus impliqués dans le pilotage de la formation professionnelle. Les prestataires de formation jouent un rôle central pour la formation professionnelle, mais ne sont pas toujours considérés à leur juste valeur dans les questions technico-opérationnelles. Aujourd'hui déjà, la Table Ronde Écoles Professionnelles rencontre (avec la Conférence des écoles supérieures et la Fédération Suisse des Écoles Privées, qui disposent du statut de conférences hôtes) trois à quatre fois par an les experts des élites du partenariat pour un échange d'informations et de points de vue.⁴¹ Un forum de discussion correspondant des prestataires de formation et des partenaires de la formation professionnelle doit être encouragé et développé. Il devrait également faire la part belle à la formation professionnelle supérieure.

Enfin, les Journées des partenaires de la formation professionnelle devraient être maintenues. Étant donné qu'il s'agit du seul forum réunissant l'ensemble des partenaires de la formation professionnelle au niveau technico-opérationnel, elle joue un rôle important dans la mise en réseau de ces partenaires et comme forum de discussion portant sur des thématiques communes. Les participants à ces journées devraient continuer de se pencher sur des thématiques transversales (*intéressant le partenariat de la formation professionnelle*). Celles-ci devraient toutefois être définies par l'organe de pilotage dans la continuité des sujets traités lors du sommet et se focaliser davantage sur des questions technico-opérationnelles. Les participants devraient être choisis avec davantage de flexibilité et en fonction des thématiques globales abordées. Au besoin, des acteurs autres que des partenaires de la formation professionnelle (par ex. prestataires de formation ou invités étrangers) devraient pouvoir être présents. Le nombre de participants devrait cependant être revu à la baisse pour favoriser la discussion. Sur place, les participants devraient également disposer de suffisamment d'espace dédié aux discussions ouvertes afin de pouvoir développer leurs propres idées. Au vu de leur importante fonction de réseautage, les Journées des partenaires de la formation professionnelle devraient continuer de se dérouler sur deux jours.

Ces cinq forums de discussion et de travail au niveau technico-opérationnel devraient améliorer la communication et la transparence au sein du système de la formation professionnelle. Ces forums offrent d'une part différentes possibilités de participation et d'autre part, la prise de décisions est centralisée auprès de l'organe de pilotage et des participants au sommet. Ces forums permettent en outre aux

⁴¹ La Conférence des écoles supérieures (C-ES) s'est toutefois retirée de la Table Ronde Écoles Professionnelles à fin 2018. La C-ES souhaite désormais se concentrer sur le travail politique afin de mieux positionner les écoles supérieures au niveau tertiaire. Dès lors, la coordination entre les prestataires de formation et les partenaires de la formation professionnelle des degrés secondaire II et tertiaire aura dorénavant lieu au sein de différents forums. Au vu des liens étroits existant entre les différents degrés de formation, un forum de discussion et de travail commun serait éventuellement préférable.

acteurs impliqués d'améliorer leur connaissance du système. La Conférence d'automne sur la formation professionnelle remplit également cette mission. Réunissant un public d'horizons variés, cette manifestation constitue une plateforme de communication idéale. Afin de bien organiser ces forums de discussion, la Confédération doit toutefois améliorer sa gestion des connaissances. Il n'existe actuellement aucune base de données permettant d'identifier et de contacter tous les interlocuteurs pertinents des Ortra ou les prestataires de formation. Ces informations sont certes très facilement accessibles, mais elles ne sont pas centralisées. Il serait notamment souhaitable que la Confédération transmette directement les informations pertinentes (par ex. les résultats du sommet ou le programme de la conférence des Ortra) aux différents acteurs. Un potentiel d'amélioration existe sans doute dans ce domaine, même s'il faut souligner la difficulté de la tâche compte tenu du nombre de partenaires qui, de surplus, ne cessent de changer.⁴²

Ces forums de discussion et de travail réguliers peuvent bien entendu être complétés, selon les projets, par des organes ad hoc flexibles constitués temporairement. De tels organes de projet sont régulièrement mis sur pied (par ex. dans le cadre du processus stratégique *Formation professionnelle 2030*) avec pour objectif de réunir l'expertise nécessaire au traitement de questions spécifiques. Dans la mesure où ces organes ne concernent qu'un seul partenaire de la formation professionnelle, celui-ci doit pouvoir décider qui doit le soutenir dans le cadre de l'organe en question. En cas d'implications pour le partenariat, un rapport régulier à l'organe de pilotage serait souhaitable. Lorsque les organes de projet touchent à des thèmes communs, l'organe de pilotage devrait être impliqué dans leur constitution. Mais, en règle générale, les membres de tels organes de projet devraient être des acteurs opérationnels au bénéfice de compétences particulièrement pertinentes dans le domaine concerné. Au besoin, d'autres organes mis en place par les partenaires devraient être impliqués dans le travail des organes de projet (par ex. certaines questions peuvent aussi être traitées dans le cadre des Journées des partenaires de la formation professionnelle).

Pour conclure, il convient de se demander si les organes proposés ici pourraient peser trop lourdement sur les acteurs impliqués. Nous pensons pouvoir répondre par la négative, voici pourquoi : la plupart de ces forums existent déjà de manière presque formelle (Sommet national de la formation professionnelle, Conférence d'automne sur la formation professionnelle et Journées des partenaires de la formation professionnelle) ou informelle (conférence des Ortra, réunions de coordination entre la Confédération et les cantons, rencontre des prestataires de formation avec les partenaires de premier plan de la formation professionnelle). Grâce à une planification intelligente, il serait de plus possible de réduire encore cette charge (les rencontres entre la Confédération et les cantons ou entre les élites des Ortra et les cantons pourraient par exemple être couplées avec une séance de la CSFP). Seul l'organe de pilotage proposé est entièrement nouveau, mais il convient de souligner à cet égard que des rencontres ad hoc ont déjà lieu aujourd'hui dans cette configuration (par ex. organe de pilotage dans le cadre du processus stratégique *Formation professionnelle 2030* ou préparation d'un sommet).

Il est cependant primordial de souligner que rares seraient les acteurs à siéger dans plus d'un organe. Cela concerne notamment les experts parmi les partenaires de premier plan de la formation professionnelle qui seraient fortement impliqués avec la structure proposée. Les doubles engagements éventuels pourraient le cas échéant encore être réduits (par ex. grâce au regroupement de séances sur le même jour) ou sont de nature purement facultative (membre sur invitation de la Confédération au sein de la

⁴² En plus d'améliorer sa propre gestion des connaissances, la Confédération devrait avoir la possibilité d'actualiser les contacts en les reliant à d'autres activités. Le déclenchement de la contribution de soutien allouée à toutes les Ortra actives pourrait ainsi être couplé à un contrôle et peut-être à une actualisation de ces contacts.

Commission fédérale pour la formation professionnelle ou aux Journées des partenaires de la formation professionnelle). Les plus petites Ortra devraient justement être soulagées dans la mesure où d'autres acteurs devraient bénéficier d'un droit de représentation (par ex. réseau des métiers à faible effectif). La charge pesant sur les différents acteurs ne devrait augmenter que très légèrement, voire pas du tout, alors que le pilotage par les partenaires devrait s'en trouver amélioré et les droits de participation renforcés.

Les experts parmi les partenaires de premier plan de la formation professionnelle sont en effet très sollicités par le système proposé. Mais il en va de même avec le système existant. Le lancement du nouvel organe de pilotage s'appuie sur un retrait de la Commission fédérale pour la formation professionnelle, dont le rôle est pour l'instant strictement consultatif. Aucun autre nouvel organe n'est envisagé.⁴³ Pour certaines tâches déjà en place, la Confédération pourrait de plus décharger les experts des autres partenaires de la formation professionnelle. Elle devrait par exemple reprendre l'organisation et le financement de la conférence des Ortra. La proposition faite ici devrait toutefois augmenter légèrement la charge des partenaires de premier plan de la formation professionnelle. Grâce à l'inclusion systématique des partenaires de premier plan de la formation professionnelle dans le pilotage systémique, le rôle de ces acteurs dans la préparation et le suivi du sommet prend plus d'ampleur. Les manquements relevés par la CdG (2016) en matière de pilotage et de mise en œuvre pourront ainsi être corrigés, même si cela nécessitera sans doute un surcroît de travail. Cet inconvénient est cependant largement compensé par une participation et une responsabilité renforcées au niveau du pilotage de l'ensemble du système. La contrainte de temps (et la responsabilité associée) est ainsi le revers de la médaille d'un rôle prépondérant dans le pilotage stratégique. En définitive, un pilotage stratégique commun de la formation professionnelle par les partenaires implique non seulement des droits, mais aussi des devoirs.

⁴³ À l'exception d'une nouvelle « Table Ronde » nationale à instaurer pour l'ensemble du système de formation, mais dont la composition ne peut pas être discutée ici. Vu le nombre de domaines de formation importants qui devraient être réunis dans ce forum, il semble douteux que plus de deux représentants de la formation professionnelle y participeraient. Cette « Table Ronde » n'augmenterait donc pas sensiblement la charge de travail de ses acteurs.

Appendice : liste des interlocuteurs

Andenmatten, Chantal	Secrétaire générale suppléante et cheffe de l'Unité de coordination Formation professionnelle & degré secondaire II formation générale, CDIP
Berger, Michael	Chef Formation et promotion de la relève, Swiss Textiles
Büchi, Ueli	Ancien chef de la formation professionnelle, Société suisse des entrepreneurs
Davatz-Höchner, Christine	Vice-directrice, Union suisse des arts et métiers ; membre de la CFFP
Durrer, Tommy	Responsable de projet, SEFRI
Frei, Katrin	Cheffe de l'unité Politique de la formation professionnelle, SEFRI
Gasche, Mark	Ancien secrétaire général de la CSFP ; ancien responsable du domaine Formation professionnelle, CDIP
Gonon, Philipp	Professeur en formation professionnelle, Université de Zurich
Hardmeier, Susanne	Secrétaire générale, CDIP
Hübschi, Rémy	Vice-directeur, chef de la division Formation professionnelle et continue, SEFRI
Imboden, Serge	Ancien vice-président de la CSFP ; ancien vice-directeur, SEFRI
Leist, Walter	Chef de projet suppléant, Réseau des métiers rares
Maurer, Markus	Professeur en pédagogie professionnelle, Haute école pédagogique de Zurich
Nydegger, Christophe	Chef de service, Office fribourgeois de la formation professionnelle ; président de la CSFP
Oertli, Martina	Membre du Comité de la Conférence suisse des branches de formation et d'examens commerciales ; membre de la CFFP
Perret Ducommun, Laura	Première secrétaire adjointe, politique de la formation et de la jeunesse ; Union syndicale suisse ; membre de la CFFP
Sieber, Urs	Directeur, Oda Santé ; membre de la CFFP
Summermatter, Heinrich	Ancien chef de la division Formation professionnelle, OFIAMT/OFFT
Strahm, Rudolf	Ancien conseiller national
Weber-Gobet, Bruno	Responsable de la politique de formation, Travail.Suisse
Widmer, Josef	Directeur suppléant, SEFRI ; membre de la CFFP
Zellweger, Jürg	Ancien responsable du secteur Formation, formation professionnelle et formation continue, Union patronale suisse ; membre de la CFFP

Bibliographie

- Ackermann, C. (1984). *Vollzug und Durchsetzung von Berufsbildungsrecht in der Schweiz: Eine empirische Untersuchung*. Dissertation. Université de Zurich.
- Anderson, K. M. & Nijhuis, D. O. (2012). The long road to collective skill formation in the Netherlands. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (éd.), *The political economy of collective skill formation* (pp. 101-122). Oxford: Oxford University Press.
- Berner, E. (2013). "Verbundpartnerschaft": Schlagwort oder Erfolgsrezept? Zur Steuerung der schweizerischen Berufsbildung. In M. Maurer & P. Gonon (éd.), *Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven* (p. 37-60). Berne : hep.
- BIBB. (2015). *Ausbildungsordnungen und wie sie entstehen*. Bonn : Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Brockmann, M., Clarke, L. & Winch, C. (2008). Knowledge, skills, competence: European divergences in vocational education and training (VET) : The English, German and Dutch cases. *Oxford Review of Education*, 34(5), 547-567.
- Busemeyer, M. R. (2012). Business as a pivotal actor in the politics of training reform: Insights from the case of Germany. *British Journal of Industrial Relations*, 50(4), 690-713.
- Busemeyer, M. R. & Trampusch, C. (2012). *The political economy of collective skill formation*. Oxford : Oxford University Press.
- CdG. (2016). *Qualité du partenariat dans la formation professionnelle*. Rapport du 22 mars 2016 de la Commission de gestion du Conseil national. Berne.
- CFFP. (2016). *Charte du partenariat de la formation professionnelle*. Berne : SEFRI.
- CFFP. (2019). *Organisations du monde du travail*. Berne : SBFI.
- Commission de recours du DFE. (2005). *Décision sur recours du 15 septembre 2005, HA2004-28*.
- Conseil fédéral suisse. (1996). *Rapport sur la formation professionnelle*. Berne.
- Conseil fédéral suisse. (2000). *Message relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle*. Berne.
- CPA. (2015a). *Annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, Qualité du partenariat dans la formation professionnelle, du 2 novembre 2015*. Berne.
- CPA. (2015b). *Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, Qualité du partenariat dans la formation professionnelle, du 2 novembre 2015*. Berne.
- CSRE. (2018). *L'éducation en Suisse. Rapport 2018*. Aarau : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.
- Culpepper, P. D. (2003). *Creating cooperation: How states develop human capital in Europe*. Ithaca : Cornell University Press.
- Culpepper, P. D. & Thelen, K. (2008). Institutions and collective actors in the provision of training. In K. U. Mayer & H. Solga (éd.), *Skill formation: Interdisciplinary and cross-national perspectives* (p. 2149). New York : Cambridge University Press.
- Daum, T. (2013). *Komplexe Kooperationen in der Bildungspolitik, insbesondere in der Berufsbildung*. Exposé du 8 janvier 2013 dans le cadre d'un séminaire gouvernemental.
- Ecoplan. (2017). *Formation professionnelle 2030. Vision et lignes stratégiques. Rapport de base relatif à la Vision 2030*. Berne : SEFRI.
- Ehrenzeller, B., Schindler, B., Schweizer, R. J. & Vallender, K. A. (2014). *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*. Zurich : Schulthess Verlag.
- Emmenegger, P., Graf, L. & Trampusch, C. (2018). The governance of decentralized cooperation in collective training systems: A review and conceptualisation. *Journal of Vocational Education & Training*, 71(1), 21-45.

- Fazekas, M. & Litjens, I. (2014). *A skills beyond schools review of the Netherlands*. Paris : OCDE.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden : VS Verlag.
- Gonon, P. (2016). Zunehmende Steuerungsdiskrepanzen in der Berufsbildung. In P. Gonon, A. Hügli, R. Künzli, K. Maag Merki, M. Rosenmund & K. Weber (éd.), *Governance im Spannungsfeld des schweizerischen Bildungsföderalismus: Sechs Fallstudien* (pp. 39-51). Berne : hep.
- Greinert, W.-D. (2010). Governance models of training for employment: A European perspective. *Research in Comparative and International Education*, 5(3), 241-260.
- Hippach-Schneider, U. & Huismann, A. (2016). Vocational education and training in Europe: Germany. *Cedefop ReferNet VET in Europe Reports*.
- Johansen, L.-H. (2002). Transferable training as a collective good. *European Sociological Review*, 18(3), 301-314.
- Lassnigg, L. (2011). The duality of VET in Austria: Institutional competition between school and apprenticeship. *Journal of Vocational Education & Training*, 63(3), 417-438.
- Leech, B. L. (2002). Asking questions: Techniques for semistructured interviews. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 665-668.
- Marsden, D. (1999). *A theory of employment systems: Micro-foundations of societal diversity*. Oxford : Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2004). Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? *MPIfG Discussion Paper*, 04/1.
- Paster, T. (2014). Why did Austrian business oppose welfare cuts? How the organization of interests shape business attitudes toward social partnership. *Comparative Political Studies*, 47(7), 966-992.
- Pernicka, S. & Hefler, G. (2015). Austrian corporatism: Erosion or resilience? *Austrian Journal of Political Science*, 44(3), 39-56.
- Rauner, F. (2009). *Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich*. Bielefeld : Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Ryan, P. (2012). The political economy of collective skill formation (book review). *Journal of Vocational Education & Training*, 64(3), 381-385.
- Schmidt, M.G. (1995). *Wörterbuch zur Politik*. 1^{re} édition. Stuttgart : Kröner.
- Smulders, H., Cox, A., & Westerhuis, A. (2016). Vocational education and training in Europe: Netherlands. Luxembourg : Cedefop.
- Søndergaard, S. R., Togo, F. & Aarkrog, V. (2008). *The Danish vocational education and training system*. Copenhagen : Ministère danois de l'éducation.
- Strebel, A., Emmenegger, P. & Graf, L. (2019). Neo-corporatism in a voluntaristic system: Vocational education and training and the Swiss organisations of the world of work. *GOVPET Working Paper*, Université de Saint-Gall.
- Streeck, W. (1992). *Social institutions and economic performance: Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*. Londres : Sage.
- Tritscher-Archan, S. (2016). Vocational education and training in Europe: Austria. *Cedefop ReferNet VET in Europe Reports*.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton : Princeton University Press.
- USAM. (2017). *Rapport sur la politique de la formation*. Berne : Union suisse des arts et métiers.
- Wettstein, E., Schmid, E. & Gonon, P. (2014). *Berufsbildung in der Schweiz: Formen, Strukturen, Akteure*. Berne : hep.
- Wiborg, S. & Cort, P. 2010. The vocational education and training system in Denmark: Continuity and change. In G. Bosch & J. Charest (éd.), *Vocational training: International perspectives* (pp. 84-109). New York/Londres : Routledge.

Zehnder, L. (2011). *Die Rolle der Akteure der beruflichen Grundbildung in der Schweiz und ihr Einfluss auf die Entwicklung ausgewählter Berufsbilder: Eine empirische Untersuchung der Berufsreformen der MEMB-ranche sowie der Bereiche Gesundheit und Soziales*. Mémoire de licence. Université de Zurich.