

À propos de l'institutionnalisation de la formation professionnelle comme tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (OrTra)

Comment le partenariat de la formation professionnelle a trouvé une voie dans la loi sur la formation professionnelle

Avec les deux hautes écoles polytechniques (EPFL et EPFZ), la formation professionnelle représente le seul domaine du système éducatif suisse avec un niveau juridique fédéral. Cet article résume les conclusions d'une dissertation à propos de la légitimité du principe fondamental de la responsabilité partagée (partenariat de la formation professionnelle) et de la compétence législative de la Confédération en matière de formation professionnelle en Suisse. En effet, ce principe, aussi évident qu'il puisse paraître aujourd'hui, ne l'est pas. Ainsi, dans le cadre du projet de nouvelle péréquation financière dans les années 1990, des efforts ont été entrepris pour rendre entièrement aux cantons la compétence législative dans le domaine de la formation professionnelle. Pourquoi ces efforts ont-ils échoué ?

Avec l'adoption de la première loi fédérale, une responsabilité commune a été établie pour la première fois pour la formation professionnelle, en parfaite opposition à toutes les autres offres de formation des écoles obligatoires, des écoles secondaires générales et des hautes écoles. Cette responsabilité était portée par la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux (aujourd'hui les « organisations du monde du travail »).

La formation professionnelle en Suisse s'appuie sur une tradition séculaire d'engagements régis par l'économie privée. C'est notamment avec l'essor des corporations d'artisans et autres commerçants au 17^e siècle que cet intérêt pour la formation de la relève professionnelle a commencé à gagner en visibilité. Elle a obtenu une reconnaissance étatique en 1884 avec le versement des premières subventions par l'État fédéral nouvellement créé. Elles étaient basées sur l'« Arrêté fédéral concernant l'enseignement professionnel » (Späni 2008; Criblez 2015; Wettstein

2020) adopté par l'Assemblée fédérale. De premières législations cantonales ont vu le jour, avant l'adoption de la première Loi fédérale sur la formation professionnelle en 1930.

Dans un premier temps, le champ d'application de cette loi nationale basée sur les dispositions contenues dans la Constitution fédérale était limité à l'artisanat^[1]. Les discussions sur le passage des législations cantonales vers la première Loi fédérale sur la formation professionnelle oscillaient entre différents thèmes : une exhortation à mieux protéger l'artisanat, des préoccupations sociopolitiques, des efforts en faveur de la formation de la part de l'industrie et une meilleure qualification de la main-d'œuvre sur la base de considérations économiques (Berner, Gonon et Ritter 2011; Bonoli 2015; Gonon 2018). Les acteurs politiques ont tenté de trouver un équilibre entre la centralisation et l'harmonisation nationale et la défense de l'autonomie cantonale (Bonoli et Berner 2018). Avec l'adoption de la première loi fédérale, une responsabilité commune a été établie pour la première fois pour la formation professionnelle, en parfaite opposition à toutes les autres offres de formation des écoles obligatoires, des écoles secondaires générales et des hautes écoles. Cette responsabilité était portée par la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux (aujourd'hui les « organisations du monde du travail »).

La responsabilité commune, un ensemble fragile

La responsabilité partagée comme principe fondamental de la formation professionnelle suisse s'appuie sur la coordination permanente de trois acteurs qui organisent leur collaboration stratégique dans le cadre du partenariat de la formation professionnelle – un terme employé pour la première fois dans la dernière Loi fédérale sur formation professionnelle de 2002. Depuis 2007, cette collaboration s'appuie sur les lignes directrices de Macolin élaborées en commun (jusqu'en 2016) et/ou sur la charte pour le partenariat de la formation professionnelle (à partir de 2017). Aussi naturelle qu'elle puisse paraître aujourd'hui, cette collaboration, en particulier l'engagement de la Confédération, est loin d'être une évidence. Ainsi, dans les années 1990, dans le cadre des négociations en vue d'une réforme globale de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), des efforts ont été entrepris pour rendre aux cantons la compétence législative en matière de formation professionnelle. La RPT ne concernait pas uniquement la formation professionnelle, mais une cinquantaine de domaines (Gemperli 1997; Strahm 2008). Les principaux enjeux de ce gigantesque projet étaient, premièrement, d'optimiser la collaboration entre la Confédération et les cantons, deuxièmement, de renforcer le principe gouvernemental de subsidiarité et, troisièmement, de simplifier les flux financiers afin de réaliser une économie de trois milliards de francs^[2].

Les efforts visant à rendre aux cantons la compétence législative en matière de formation professionnelle ont radicalement remis en question le principe fondamental de la responsabilité partagée, en particulier l'engagement de la Confédération qui existait alors depuis un siècle environ.

Les efforts visant à rendre aux cantons la compétence législative en matière de formation professionnelle ont radicalement remis en question le principe fondamental de la responsabilité partagée, en particulier l'engagement de la Confédération qui existait alors depuis un siècle environ. Quelles ont été les réflexions qui ont finalement plaidé en faveur ou en défaveur d'une compétence législative de la Confédération ? Quel était l'engagement de la Confédération et quel est-il aujourd'hui ? Ces questions sont abordées dans la dissertation présentée ici^[3]. Comment le principe fondamental de la responsabilité partagée dans la formation professionnelle suisse dans les années 1990 trouve-t-il sa légitimité ? Ou, en d'autres termes : quels sont les arguments avancés par les actrices et acteurs impliqués dans les processus pour justifier la compétence législative de la Confédération en matière de formation professionnelle ?

À partir d'une perspective méthodologique, il s'agit de reconstituer la pratique sociale et de se demander qui a dit quoi, à qui, quand et avec quel effet. Par rapport à l'objet de la recherche, il a notamment été intéressant d'identifier les préoccupations et les intérêts qui étaient défendus par les acteurs impliqués ou non dans la politique d'éducation et qui avaient une importance croissante, et quelles étaient les autres revendications qui n'ont pas trouvé de majorité. Les sources proviennent en majorité d'archives, mais aussi d'entretiens avec les personnes concernées à l'époque. Ces entretiens ont été une aide précieuse pour la classification générale et pour permettre une compréhension plus large des sources d'archives.

Confédération ou cantons ? Principe incontesté et lignes de fracture d'une nouvelle répartition des tâches

Un transfert de la compétence législative de la Confédération au profit des cantons ne s'est donc pas produit. Au lieu de cela, pour la première fois, le partenariat de la formation professionnelle, qui était déjà appliqué, a été ancré dans la législation dans le cadre de la dernière révision de la Loi sur la formation professionnelle^[4]. D'un point de vue théorique, cette consécration peut également être perçue comme un processus de « mise en forme » de certaines informations légitimant les faits, qui se cachent

derrière la nouvelle formulation (Thévenot 2011; Gonon 2019). La reconstitution des processus de négociation pour aboutir à cette nouvelle formulation permet de rendre tangible le principe de partage de l'objet et des objectifs de la formation professionnelle suisse (notamment la légitimité de la collaboration tripartite au sein du partenariat de la formation professionnelle sous toutes ses facettes). Les réflexions et les travaux issus de la recherche et de la pratique, qui portent par exemple sur la pratique de gestion de la formation professionnelle suisse, l'organisation des transitions ou la collaboration entre les lieux de formation, trouvent de précieuses informations contextuelles dans ce travail.

La question politique déterminante a été, dans les années 1990, le fait de légitimer l'engagement de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle. La controverse s'est principalement développée autour de l'interprétation de la devise étatique du fédéralisme et de la subsidiarité, formulée à l'époque par les acteurs de l'État et des finances d'une manière sensiblement différente par rapport à la formulation des acteurs de l'économie et de l'éducation.

Les préoccupations gouvernementales et de politique financière étaient le renforcement du fédéralisme et de la subsidiarité, le regroupement de la législation et de l'exécution – et donc l'intégration de la formation professionnelle au système éducatif suisse qui relève de la responsabilité des cantons – ainsi que la dérégulation. Les préoccupations liées à la formation et à l'économie étaient les suivantes : adapter la formation professionnelle à la place économique suisse, garantir la compatibilité internationale des diplômes de la formation professionnelle (« consolidation vers l'intérieur et passerelles vers l'extérieur ») et maintenir la collaboration importante avec les organisations du monde du travail, qui possédaient de solides structures nationales.

Dans le cadre des négociations sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), on s'est rapidement rendu compte qu'un transfert global de la compétence législative en matière de formation professionnelle aux cantons n'était pas envisageable.

Dans le cadre des négociations sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), on s'est rapidement rendu compte qu'un transfert global de la compétence législative en matière de formation professionnelle aux cantons n'était pas envisageable. La formation professionnelle devait rester une tâche commune de la Confédération et des cantons. Un représentant de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et

du travail, autrefois responsable de la formation professionnelle, avait résumé la situation comme suit : « Le lien spécial de la formation professionnelle avec l'économie [fait voler en éclats] le cadre habituel de la structure fédérale »^[5]. Toutefois, des efforts ont rapidement été menés pour « désenchevêtrer » les tâches et réattribuer certaines d'entre elles aux cantons. Les négociations autour de ces tâches sont décrites comme difficiles par les acteurs concernés. Finalement, un accord a été trouvé pour que les tâches suivantes soient désignées comme des tâches relevant à part entière des cantons : non seulement toutes les tâches liées à l'exécution^[6] de la formation professionnelle (qui étaient déjà attribuées aux cantons auparavant), mais aussi les tâches en lien avec l'orientation professionnelle (soutenues aujourd'hui par le Centre suisse de services Formation professionnelle | orientation professionnelle, universitaire et de carrière [CSFO]) et l'attribution de subventions pour les bâtiments et locaux de la formation professionnelle.

Pourquoi la Confédération légifère la formation professionnelle

La formulation employée dans l'Art. 1. al. 1 de la loi sur la formation professionnelle, selon laquelle la formation professionnelle est une « tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail », et la légitimation qu'elle implique à propos de la compétence législative de la Confédération, peuvent être résumées comme suit. La formation professionnelle est perçue comme un élément qui contribue à forger l'identité et qui fait partie d'un développement économique continu et d'un partage de la prospérité englobant toutes les régions. La législation fédérale simplifie la reconnaissance internationale des diplômes de la formation professionnelle et défend les principes de la perméabilité et de la mobilité. En vertu du principe d'équité ou d'égalité des chances, la législation fédérale s'engage aussi pour des conditions uniformes et pour l'égalité pour les personnes en formation. La législation fédérale conforte l'information selon laquelle les organisations du monde du travail sont organisées au niveau national et qu'elles privilégient des interlocuteurs au niveau fédéral, en particulier pour les contenus de formation, l'exécution des procédures de qualification et la mise à disposition de places de formation. Enfin, la législation fédérale prend en compte la vision de la conférence des directeurs de l'aide sociale et de la conférence des directeurs des affaires sanitaires (CDS), selon laquelle les cantons alémaniques et latins, avant la récente révision de la loi en 2002, organisaient et classaient de manière différente les offres de formation professionnelle dans les secteurs des affaires sociales et de la santé ; ces différences ont été perçues comme étant préjudiciables.

Les débats autour de la classification de la formation professionnelle dans la péréquation financière nationale ont donc aussi entraîné des évolutions en termes de contenus dans la formation professionnelle. Ces évolutions sont :

- L'élargissement du champ d'application de la législation fédérale au-delà de la formation professionnelle pour inclure des métiers non liés à un parcours universitaire^[7] (#_ftn7) (ce qui a entraîné une révision de la Constitution fédérale).
- Des évolutions concernant le système, comme la conception de la perméabilité horizontale et verticale entre différentes offres de formation et degrés de formation, et le classement selon la systématique de formation de la formation professionnelle supérieure, de la formation continue et de l'orientation professionnelle qui, ensemble, définissent l'intégration de la formation professionnelle au système éducatif suisse.
- Les évolutions structurelles et administratives, avec notamment la création d'un Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), qui ont formé le cadre de toutes ces évolutions.

Pour terminer, on peut identifier des mécanismes et des méthodes de la pratique sociale qui ont permis aux actrices et acteurs de s'imposer dans le cadre des négociations sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

- Ainsi, le refus prématuré de tout compromis, et donc le fait de laisser ouvertes les options d'action, a tout d'abord permis de soumettre la proposition d'un désenchevêtrement des tâches à l'appréciation d'un cercle plus large d'actrices et d'acteurs.
- À la suite du rejet prématuré de solutions de compromis, certains acteurs et actrices n'ont pas toujours respecté les règles du processus politique et se sont impliqués dans la coordination des actions à des moments imprévus. Les associations professionnelles et sectorielles, par exemple, n'ont pas limité leur lobbying à la procédure de consultation pour défendre leurs intérêts, et les unités administratives ont commenté publiquement les documents de la procédure de consultation.
- Troisièmement, on peut constater que les éléments de démocratie directe de la procédure de consultation et du référendum confèrent un grand pouvoir d'action aux associations économiques, professionnelles et sectorielles car elles disposent des ressources personnelles et financières correspondantes pour contester un projet de loi et le faire échouer.

- Quatrième et dernier point, on constate que les transferts de compétences envisagés ont à nouveau été remis en question, ce qui a ouvert des créneaux de temps à des tiers, leur permettant de s'engager et de renforcer leur position.

Pour l'essentiel, cette dissertation relate l'histoire de l'intégration de la formation professionnelle au système éducatif, même si cette intégration ne s'est pas déroulée comme prévu initialement. La formation professionnelle n'a pas été transférée dans la compétence législative des cantons et a donc été intégrée dans le système éducatif fédéral. Au lieu de cela, nous parlons aujourd'hui d'un « espace suisse de formation » (Criblez 2008) qui englobe à la fois la formation professionnelle avec une législation fédérale et l'école obligatoire ainsi que les offres de formation des hautes écoles avec une législation cantonale. Les négociations relatives à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sont ainsi interprétées comme l'antécédent à la révision de la Loi sur la formation professionnelle de 2002. Si on ne s'intéressait qu'aux processus de négociation directement liés à la révision, il manquerait la moitié de l'histoire.

[1] En faisait partie la « formation aux métiers de l'artisanat, de l'industrie, des transports, du commerce et des branches économiques apparentées » (art.1 LFPr 1930). À la suite de la révision de la Constitution fédérale en 1947, le champ d'application a été élargi à l'agriculture et au service domestique (Art 34^{ter} Cst. 1947).

[2] La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Lignes directrices. Rapport de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, 1^{er} février 1996 (dans BAR E7001D#2005/345#888* (BD 365) : péréquation financière entre la Confédération et les cantons / subventions fédérales).

[3] Librement accessible sur <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/215759/>.

[4] Un nouvel article stipule que la formation professionnelle relève de la « tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail » (Art. 1 al. 1 LFPr 2002).

[5] Lettre d'un représentant de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail du 26.09.1997 au président du groupe de projet 5 « Éducation (dans les archives fédérales suisses/BAR E3370C#2005/321#281 (BD 50) : divers : nouvelle péréquation financière, ordonnance, message, procédure de consultation).

[6] Les tâches en lien avec l'exécution de la formation professionnelle sont l'exécution et le financement de la formation scolaire dans les écoles professionnelles, la fonction de surveillance (via les entreprises formatrices et les cours interentreprises), le cofinancement des cours interentreprises et l'exécution des examens de fin d'apprentissage (aujourd'hui : procédure de qualification).

[7] Cela inclut toutes les professions rattachées aujourd'hui au degré secondaire II (formation professionnelle initiale) ou à la formation professionnelle supérieure – mais cela n'inclut pas les professions nécessitant de suivre des études dans une université ou une haute école pédagogique (par exemple les professions médicales, chiropraticien/ne, pharmacien/ne, avocat/e ou enseignant/e).

Sources imprimées et non imprimées

- Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) du 26 juin 1930.

- Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) du 13 décembre 2002.
- Constitution fédérale 1874.
- Constitution fédérale 1999.
- Archives fédérales suisses/BAR E3370C#2005/321#281 (BD 50): divers: nouvelle péréquation financière, ordonnance, message, procédure de consultation.
- Archives fédérales suisses/BAR E7001D#2005/345#888* (BD 365): péréquation financière entre la Confédération et les cantons/subventions fédérales).

Literatur

- Berner, Esther, Philipp Gonon, und Hans-Jakob Ritter. 2011. «Zwischen Gewerbeförderung, Sozialpolitik und liberalen Bildungsbestrebungen – Zur „Vor“-Geschichte der dualen Berufsbildung in der Schweiz (1870-1930)». *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 107(1):14–32.
- Bonoli, Lorenzo. 2015. «La Formation professionnelle et la «question sociale». Aux origines de la «vocation sociale» de la formation professionnelle en Suisse». *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 37(2):383–379.
- Bonoli, Lorenzo, und Esther Berner. 2018. «La formation professionnelle suisse entre Confédération et cantons. Eléments d'une histoire complexe». S. 53–78 in *Enjeux de la formation professionnelle en Suisse: le » modèle » suisse sous la loupe*, herausgegeben von L. Bonoli, J.-L. Berger, und N. Lamamra. Zürich: Seismo.
- Criblez, Lucien. 2008. «Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz». S. 9-32 in *Bildungsraum Schweiz: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, herausgegeben von L. Criblez. Bern: Haupt.
- Criblez, Lucien. 2015. «Die Verfassungsgrundlage für die schweizerische Berufsbildung». S. 13–19 in *Berufliche Bildung: historisch-aktuell-international: Festschrift zum 60. Geburtstag von Philipp Gonon*, herausgegeben von K. Kraus und M. Weil. Detmold: Eusl-Verlagsgesellschaft.

- Gemperli, Paul. 1997. «Überlegungen zur Kantonalisierung der Aufgaben in der Berufsbildung im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen». S. 319–27 in *25 Jahre IWP: Schule in Wissenschaft, Politik und Praxis: Tagungsbeiträge*, herausgegeben von R. Dubs und R. Luzi. St. Gallen: IWP.
- Gonon, Philipp. 2018. «L'expansion de la formation professionnelle: le cadre législatif comme moteur et instrument de stabilisation des réformes». S. 33–52 in *Enjeux de la formation professionnelle en Suisse: le » modèle » suisse sous la loupe*, herausgegeben von L. Bonoli, J.-L. Berger, und N. Lamamra. Zürich: Seismo.
- Gonon, Philipp. 2019. «Zur Legitimität von Hochschulweiterbildung in der Schweiz – Zwischen Wissenschafts- und Arbeitsmarktorientierung». S. 371–99 in *Bildung und Konventionen: die «Economie des conventions» in der Bildungsforschung, Soziologie der Konventionen*, herausgegeben von C. Imdorf, R. J. Leemann, und P. Gonon. Wiesbaden: Springer VS, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Hägi, Lea. 2022. „Revitalisierung“ der Berufsbildung. *Der bildungspolitische Weg zur Institutionalisierung der Berufsbildung in der Schweiz als Verbundaufgabe in den 1990er-Jahren*. Dissertation Universität Zürich, Philosophische Fakultät. [Frei verfügbar unter <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/215759/> (<https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/215759/>)].
- Späni, Martina. 2008. «Der Bund und die Berufsbildung – von der «verfassungswidrigen Praxis» zum kooperativen Monopol». S. 183–217 in *Bildungsraum Schweiz: historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, herausgegeben von L. Criblez. Bern: Haupt.
- Strahm, Rudolf H. 2008. «Die entscheidenden Neunzigerjahre. Das Ringen um Reform und Aufwertung der Berufsbildung 1995 bis 2005». S. 311–50 in *75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz: politische, pädagogische, ökonomische Perspektiven*, herausgegeben von T. Bauder. Bern: hep.
- Thévenot, Laurent. 2011. «Die Pluralität kognitiver Formate und Engagements im Bereich zwischen dem Vertrauten und dem Öffentlichen». S. 255–74 in *Soziologie der Konventionen: Grundlagen einer pragmatischen Anthropologie, Theorie und Gesellschaft*, herausgegeben von R. Diaz-Bone. Frankfurt am Main: Campus-Verl.

- Wettstein, Emil. 2020. *Berufsbildung Entwicklung des Schweizer Systems*. hep. Bern.

Citation

Hägi, L. (2023). Comment le partenariat de la formation professionnelle a trouvé une voie dans la loi sur la formation professionnelle. *Transfer: Formation professionnelle dans la recherche et la pratique* 8(7).

La présente contribution est protégée par le droit d'auteur. Toute utilisation est autorisée à l'exception de l'utilisation commerciale. La distribution sous la même licence est possible ; elle nécessite toutefois la mention de l'auteur.