



Contrôle de suivi de la qualité du partenariat dans la formation professionnelle

Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national

du 1^{er} mars 2019

Rapport

1 Introduction

Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a adopté et publié, le 22 mars 2016, son rapport portant sur la qualité du partenariat entre les différents acteurs de la formation professionnelle¹.

Dans son rapport d'évaluation², le CPA était parvenu à la conclusion que le partenariat dans la formation professionnelle fonctionne en grande partie bien et que la collaboration entre les partenaires est satisfaisante. Il avait relevé la forte délégation de compétences avec peu de moyen de surveillance, et le potentiel d'optimisation parmi les organes responsables à différents niveaux. Il avait mis en évidence la complexité du partenariat dans la mise en œuvre de projets et son adéquation partielle pour un pilotage stratégique complet. A son sens, la Confédération doit assurer le pilotage stratégique pour de meilleurs résultats.

Sur cette base, la CdG-N a adopté son rapport et adressé trois recommandations au Conseil fédéral. La recommandation 1 («Clarifier la notion d'OrTra et la pertinence des instruments de surveillance»)³ demandait au Conseil fédéral d'étudier une clarification de la définition d'«Organisation du monde du travail (OrTra)» et de leur rôle et d'étudier si l'implémentation d'instruments de surveillance supplémentaires s'avérait nécessaire. La recommandation 2 («Définir une vision et une stratégie à long terme»)⁴ invitait le Conseil fédéral à élaborer, avec les cantons et les OrTra, une stratégie cohérente à long terme en matière de formation professionnelle. La recommandation 3 («Encourager une concrétisation systématique et exercer un contrôle sur les actions prioritaires»)⁵ visait à ce que le Conseil fédéral encourage une concrétisation plus systématique des actions prioritaires fixées.

Le 18 mai 2016, le Conseil fédéral a transmis à la CdG-N son avis⁶, lequel a satisfait la commission. Elle a par conséquent décidé de clore son inspection le 24 juin 2016.

- 1 Qualité du partenariat dans la formation professionnelle. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 22 mars 2016 (FF **2016** 6637, ci-après rapport de la CdG-N du 22.3.2016)
- 2 Qualité du partenariat dans la formation professionnelle. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 2 novembre 2015 (FF **2016** 6651, ci-après rapport du CPA du 2.11.2015)
- 3 Rapport de la CdG-N du 22.3.2016, chap. 2.1.2 et 2.1.3 (FF **2016** 6637 6643)
- 4 Rapport de la CdG-N du 22.3.2016, chap. 2.2.2 (FF **2016** 6637 6644)
- 5 Rapport de la CdG-N du 22.3.2016, chap. 2.2.3 (FF **2016** 6637 6646)
- 6 Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 22 mars 2016 concernant la qualité du partenariat dans la formation professionnelle. Avis du Conseil fédéral du 18 mai 2016 (FF **2016** 6701, ci-après avis du Conseil fédéral du 18 mai 2016)

La CdG-N a lancé le contrôle de suivi le 23 mars 2018 et prié le Conseil fédéral de lui présenter un rapport relatif à l'état de la mise en œuvre de toutes les recommandations formulées le 22 mars 2016. Le Conseil fédéral a présenté son avis⁷ le 18 avril 2018.

2 **Compétences et rôles des OrTra et surveillance de la formation professionnelle**

Recommandation 1 Clarifier la notion d'OrTra et la pertinence des instruments de surveillance

La CdG-N invite le Conseil fédéral, tout d'abord, à examiner les moyens de clarifier la définition des OrTra ou de leur rôle dans les bases juridiques, puis à vérifier s'il y a lieu de préciser les normes de surveillance de la LFPr, et enfin à examiner la nécessité de prévoir des instruments de surveillance supplémentaires et à vérifier si les moyens existants sont suffisamment exploités.

Dans son avis de mai 2016, le Conseil fédéral avait déclaré vouloir signer un accord avec les partenaires de la formation professionnelle sur les principes de la collaboration, car il estimait qu'il y avait un besoin de clarifier le rôle des OrTra. Ce document a été publié le 7 février 2019, et la commission en prendra connaissance dans les prochaines semaines. Selon le Conseil fédéral, les principes de la collaboration n'iront pas au-delà des bases légales actuelles, mais serviront à clarifier les différents rôles^{8, 9}.

Dans sa lettre du 18 avril 2018 faisant suite à l'ouverture du contrôle de suivi, le Conseil fédéral avait déclaré être en train de mettre en œuvre la recommandation. Il avait mis en avant le fait que des divergences existaient alors entre les parties-prenantes concernant le rôle et la définition des OrTra. La CdG-N salue le fait que les divergences d'opinion qui subsistaient ont pu à présent être éliminées, comme expliqué par le Conseil fédéral dans sa lettre du 7 décembre 2018¹⁰. La CdG-N part du principe que les aspects relatifs aux missions, compétences et responsabilités, jusqu'à présent peu précises et nécessaires dans l'optique d'une éventuelle précision de la loi¹¹, seront réglés dans le document «Organisations du monde du travail».

⁷ Avis du Conseil fédéral du 18 avril 2018 sur l'ouverture de la procédure de suivi concernant la qualité du partenariat dans la formation professionnelle (ci-après avis du Conseil fédéral du 18 avril 2018)

⁸ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-N du 7 décembre 2018, p. 1

⁹ Une charte a également été signée en octobre 2016 avec les partenaires concernant essentiellement la coopération des trois partenaires de la formation professionnelle à l'échelle nationale. Comme expliqué dans la lettre du Conseil fédéral à la CdG-N du 7 décembre 2018, cette charte remplace une convention de collaboration obsolète et n'a pas de lien direct avec la mise en œuvre des recommandations de la CdG-N.

¹⁰ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-N du 7 décembre 2018, p. 1

¹¹ Le Conseil fédéral a indiqué dans sa lettre à la CdG-N du 24 août 2016 qu'une modification de la loi sur la formation professionnelle pourrait être nécessaire suite à la clarification de la notion d'OrTra.

Concernant les instruments de surveillance, le Conseil fédéral avait indiqué dans son avis de mai 2016 qu'il existait un potentiel à exploiter. La Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP) s'est penchée sur cette question et a adopté un tableau de bord de la formation professionnelle composé d'une liste d'indicateurs commentée relative à l'exécution de la Loi fédérale sur la formation professionnelle¹² (LFPr) dans les cantons.

La CdG-N salue la mise en place d'un tableau de bord, mais regrette le fait que seuls 8 indicateurs sur les 25 originellement indiqués aient été retenus du rapport de l'Observatoire suisse de la formation professionnelle (OBS IFFP/EHB) en annexe de l'avis du Conseil fédéral¹³. Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a en effet demandé une adaptation du rapport en précisant que les indicateurs ne devraient pas servir à faire ressortir de différences entre les cantons quant à leur efficacité, mais se concentrer sur les *outputs*. Le Conseil fédéral a expliqué que ces chiffres doivent servir à plus de transparence et de base de discussion avec les cantons et le nombre d'indicateurs y a été restreint dans le but d'obtenir l'outil le plus utile possible en limitant les coûts pour y parvenir¹⁴. Il précise également que les cantons supportent 75 % des coûts financiers pris en charge par les pouvoirs publics et qu'à ce titre, ils ont de toute manière un intérêt immédiat au succès des politiques mises en place.

De l'avis de la CdG-N, la mise en œuvre ne peut de cette manière pas être suivie avec précision et des problèmes de mise en œuvre au niveau des cantons risquent d'être plus difficilement identifiables. De plus, cela empêche d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre – ces données seraient pourtant également utiles pour les cantons. Le rapport de l'OBS IFFP/EHB mentionne d'ailleurs le fait que d'autres domaines, notamment des services de l'emploi, possèdent de tels outils de pilotage.

3 Stratégie à long terme

Recommandation 2 Définir une vision et une stratégie à long terme

La CdG-N invite le Conseil fédéral à élaborer, avec les cantons et les OrTra, une stratégie cohérente à long terme en matière de formation professionnelle.

Le Conseil fédéral a indiqué dans sa prise de position du 18 avril 2018 avoir commencé par identifier les *mégatendances* concernant la formation professionnelle. Des champs d'action ont été dégagés dans le cadre des Journées des partenaires de la formation professionnelle organisées par le SEFRI en mars 2017, ce qui a débouché

¹² Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10)

¹³ Schweri, J., Aeschlimann, B. & Bonoli, L. (2017): Cockpit Berufsbildung. Eine kommentierte Indikatorenliste zum Monitoring des Vollzugs des BBG in den Kantonen. Überarbeiteter Mandatsbericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Zollikofen: Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung, p. 3, (consulté le 15.1.2019)

¹⁴ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-N du 7 décembre 2018, p. 2

sur l'adoption de la Vision 2030 de la formation professionnelle¹⁵ en janvier 2018. Des propositions de projets ont été élaborées pour chacune des lignes d'action et l'organe de pilotage¹⁶ a procédé à leur priorisation et approbation. Il a approuvé une première vague de projets lors de sa séance du 1er novembre 2018.¹⁷

De nombreuses informations sur les étapes de l'élaboration de la stratégie, les mandats donnés dans ce cadre, le rôle des différents acteurs et les résultats sont disponibles sur le site du SEFRI. Cependant, aucune information n'a été donnée par le Conseil fédéral concernant l'implication des petits acteurs et la représentation des formations comptant peu de diplômés. Le SEFRI avait estimé qu'il n'est pas de son devoir d'en faire davantage pour les petites structures ou les structures moins professionnelles et considère que c'est le marché du travail qui détermine l'importance des métiers et donc des associations professionnelles¹⁸.

Pourtant, la CdG-N est d'avis que ces acteurs doivent mieux être pris en compte, car ils ont davantage de peine à s'investir dans la mise en œuvre (dépôt de projets, présence aux commissions et aux manifestations) et à se faire entendre, comme elle l'avait déjà relevé dans son rapport du 22 mars 2016¹⁹ sur la base des constatations du CPA. En effet, les OrTra qui disposent de structures professionnelles présentent de nombreux avantages, notamment en ce qui concerne le développement des professions. Cependant, la CdG-N fait observer que la professionnalisation du système n'est pas dépourvue d'inconvénients: elle risque en effet de trop éloigner les acteurs de la pratique, à savoir de la réalité des associations professionnelles régionales et des entreprises.

La CdG-N estime, à l'exception de ce dernier point, que cette recommandation a été suivie de manière adéquate par le Conseil fédéral et salue la mise en place d'une telle stratégie à long terme.

¹⁵ SEFRI: Formation professionnelle 2030. Vision et lignes stratégiques. Rapport de base relatif à la Vision 2030, juillet 2017, www.sbf.admin.ch > Formation > Pilotage et politique de la formation professionnelle > Projets et initiatives > Formation professionnelle 2030

¹⁶ L'organe de pilotage est composé des organisations suivantes: Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers, Union syndicale suisse, Travail.Suisse et Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

¹⁷ SEFRI: Résultats de la séance du 1er novembre 2018 de l'organe de pilotage «Formation professionnelle 2030», 16.11.2018, www.sbf.admin.ch > Formation > Pilotage et politique de la formation professionnelle > Projets et initiatives > Formation professionnelle 2030

¹⁸ Rapport du CPA du 2.11.2015, chap. 4.2.2 (FF 2016 6651 6679)

¹⁹ Rapport de la CdG-N du 22.3.2016, chap. 2.2.3 (FF 2016 6637 6645)

4

Pilotage et concrétisation des axes stratégiques

Recommandation 3 Encourager une concrétisation systématique et exercer un contrôle sur les actions prioritaires

La CdG-N demande au Conseil fédéral d'encourager, dans le cadre de son rôle stratégique, une concrétisation plus systématique des actions prioritaires. Elle l'invite en outre à examiner la question de savoir s'il faut mettre en place, à l'issue du Sommet national de la formation professionnelle, une procédure de suivi des actions prioritaires.

Le Conseil fédéral avait indiqué en août 2016 vouloir élaborer un concept de concrétisation et de contrôle des actions prioritaires²⁰. En avril 2017, la CFFP avait prévu de sélectionner dans un premier temps parmi les décisions déjà prises celles auxquelles il sera donné suite. Un plan de mise en œuvre devait être établi et les réalisations publiées pour le Sommet de la formation professionnelle. Dans un deuxième temps, un plan de mise en œuvre pour les nouvelles décisions devait également être rédigé en amont du Sommet.

Le Conseil fédéral a expliqué que la démarche ne s'est avérée que partiellement praticable²¹. La raison est que les partenaires de la formation professionnelle n'ont de pouvoir de donner des instructions ni entre eux, ni au sein de leur propre sphère. Le plan de mise en œuvre envisagé n'aurait été, selon le Conseil fédéral, qu'un recueil *bottom-up* d'initiatives isolées, régionales ou liées à des professions déterminées. Ainsi, l'organe de pilotage a décidé de renoncer au contrôle des actions prioritaires et de plutôt publier sur le site du SEFRI un rapport annuel succinct faisant état des réalisations dans les différentes actions prioritaires.

La CdG-N constate que la recommandation a fait l'objet d'une réflexion, mais n'a pas pu être réalisée telle qu'initialement voulue par la Commission. Le Conseil fédéral se base sur le rôle et l'indépendance des acteurs de la formation professionnelle pour ne pas donner suite à la recommandation, alors que c'est précisément cet argument qui a incité la CdG-N à formuler sa recommandation, afin que les partenaires s'orientent dans une direction commune avec un niveau d'implication suffisant.

La commission souligne que sa recommandation visait à ce que le Conseil fédéral encourage, dans le cadre de son rôle stratégique, une concrétisation plus systématique des actions prioritaires et mette en place une procédure de suivi de ces actions. La CdG-N souhaite non seulement que les actions prioritaires soient mises en avant, mais surtout que leur mise en œuvre soit encouragée par les autorités compétentes et que l'état de cette mise en œuvre soit présentée dans le rapport annuel de l'organe de pilotage. Selon la CdG-N, le rapport devrait ainsi être détaillé dans ce sens. Pour la CdG-N, il ne s'agit pas de «donner des instructions»²², ni aux offices cantonaux, ni aux autres acteurs, mais de pouvoir fixer ensemble des priorités stratégiques dans le

²⁰ Avis du Conseil fédéral du 18 mai 2016 (FF 2016 6701 6703)

²¹ Avis du Conseil fédéral du 18 avril 2018, p. 3

²² Avis du Conseil fédéral du 18 avril 2018, p. 3

cadre des compétences existantes. Si cela devait ne pas être possible dans la pratique, la répartition des compétences devrait être, le cas échéant, revue au niveau législatif.

Dans ce sens, la CdG-N estime ainsi nécessaire de mettre sur place à un niveau plus opérationnel un suivi concret et proactif de la réalisation des actions prioritaires. La commission envisage nécessaire de pouvoir suivre les projets qui seront réalisés et les mesures prises, les rôles et responsabilités des partenaires en la matière, de même que l'état d'avancement de ces mesures. Le fait de savoir si ces dernières ont été terminées, suspendues ou abandonnées est également d'importance. Ainsi, la CdG-N invite le Conseil fédéral à mettre en œuvre cette recommandation dans le sens décrit et à encourager plus particulièrement les projets mettant en œuvre les actions prioritaires définies dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle.

5 Appréciation globale

La CdG-N estime que le partenariat dans la formation professionnelle fonctionne bien et elle est de manière générale satisfaite de la mise en œuvre de ses recommandations du 22 mars 2016.

La CdG-N salue l'adoption de la Vision 2030 de la formation professionnelle. Elle salue également les avancées dans la clarification de la notion d'OrTra qui est arrivée à bout touchant en février 2019. La CdG-N prendra connaissance du document «Organisations du monde du travail», adopté le 7 février 2019, dans les prochaines semaines. La Commission salue également la réflexion faite concernant l'encouragement et le contrôle des actions prioritaires, mais voit un potentiel d'amélioration afin d'institutionnaliser le suivi de la réalisation des projets et leur encouragement. Elle invite le Conseil fédéral à mettre en place une réelle procédure de suivi et d'encouragement des actions prioritaires définies dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle.

La commission met ainsi un terme au contrôle de suivi.

1^{er} mars 2019 Pour la Commission de gestion du Conseil national:
La présidente, Doris Fiala
La secrétaire des Commissions de gestion, Beatrice Meli Andres
La présidente de la sous-commission DFF/DEFR, Yvonne Feri
Le secrétaire de la sous-commission DFF/DEFR,
Pierre-Alain Jaquet

Liste des abréviations

CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CFFP	Commission fédérale de la formation professionnelle
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
FF	Feuille fédérale
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle, RS <i>412.10</i>
OBS IFFP	Observatoire suisse de la formation professionnelle
OrTra	Organisations du monde du travail
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation