00.072

Message relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr)

du 6 septembre 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons avec le présent message un projet de nouvelle loi sur la formation professionnelle.

Nous vous demandons par ailleurs de classer les interventions parlementaires suivantes:

1996	P	96.3193	Réforme de la formation professionnelle (concernant l'objectif 8, R15) (N 6.6.96, Commission CN 96.016; E 12.6.96)
1996	P	96.3286	Financement de la formation et de la formation continue (N 4.10.96, Speck)
1996	P	96.3464	Coopération transfrontalière dans les domaines de la formation (N 13.12.96, Rennwald)
1997	P	96.3684	Professions non-académiques de la catégorie socioprofessionnelle «Traitement médical» (E 4.3.97, Seiler Bernhard)
1997	P	97.3249	Rapport sur la formation professionnelle: mesures d'application et mesures complémentaires (N 10.6.97, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN 96.075)
1997	M	97.3246	Révision de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) (N 10.6.97, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN 96.075; E 23.9.97)
1997	P	97.3330	Encouragement de la formation continue (N 10.10.97, Tschäppät)
1997	P	97.3245	Concept de formation suisse et Office fédéral de l'éducation (N 10.6.97, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN 96.075; E 23.9.97)
1997	P	97.3246	Révision de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) (N 10.6.97, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN; E 23.9.97)
1997	P	97.3247	Projet de cantonalisation de la formation professionnelle (N 10.6.97, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN 96.075; E 23.9.97)

1997	P	97.3397	Formation professionnelle au sein de la société d'information (E 23.9.97, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE 96.075)
1997	P	97.3398	Formations professionnelles de base et continue (E 23.9.97, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE 96.075)
1997	M	96.3624	Mesures visant à encourager la création de places d'apprentissage et à réduire le chômage chez les jeunes (N 21.3.97, groupe radical-démocratique, E 23.9.97)
1998	P	98.3166	Développer les formations de niveau inférieur au certificat fédéral de capacité (CFC) (N 26.6.98, Borel)
1998	P	98.3341	Mise en place d'un conseil suisse de la formation professionnelle (N 9.10.98, Müller Erich)
1999	P	97.3382	Création d'un Office fédéral de la formation professionnelle (N 16.6.99, Rychen)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 septembre 2000 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La nouvelle loi sur la formation professionnelle modernise et renforce ***le système dual de formation professionnelle*** *que connaît la Suisse. Elle couvre désormais* ***tous les domaines de la formation professionnelle, à l'exception de ceux du niveau des hautes écoles****. L'actuelle loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle, en vigueur depuis plus de 20 ans, est entièrement axée sur l'industrie, les arts et métiers et le commerce. Le présent projet tient compte des évolutions technologiques, économiques et sociales survenues depuis cette date. Il crée un cadre qui autorise l'innovation tout en maintenant les aspects éprouvés du système actuel, sous une forme mise à jour.*

La politique de la Confédération en matière de formation professionnelle – qui englobe désormais aussi les professions de la santé, du social et des arts, réglées jusqu'ici au niveau cantonal – doit de plus en plus répondre aux besoins des différents secteurs de prestations. ***Les mutations structurelles*** *dans l'économie remettent partiellement en question les professions traditionnelles. Les exigences croissantes au niveau des capacités cognitives demandent un élargissement de l'offre pour les personnes douées, ou pour celles éprouvant au contraire des difficultés à se former. Les mutations sociales, relatives notamment à l'évolution de la position des femmes dans la société, ou à l'immigration, exigent des nouvelles formes de qualification.*

Les offres de qualification de la formation professionnelle doivent cependant continuer de miser sur une combinaison de la théorie et de la pratique. Le système dual s'est en effet révélé une excellente voie d'insertion dans la vie professionnelle et une méthode efficace d'acquisition de connaissances. Il reste par conséquent le pilier central de la formation professionnelle.

Une ***loi sur la formation professionnelle orientée vers l'avenir*** *doit créer les bases légales permettant de développer et de proposer en quantité suffisante des offres de formation complètes et ciblées. La nouvelle réglementation de la formation professionnelle proposée*

- *respecte la nécessité de* ***la différenciation****, en prévoyant en particulier davantage de possibilités pour répondre aux besoins et aux demandes des individus, des régions et des branches économiques;*
- *permet* ***plus de flexibilité dans l'organisation*** *des offres en renonçant pour l'apprentissage à distinguer aussi nettement qu'aujourd'hui les cours dispensés à l'école de la formation acquise au sein de l'entreprise, et par une adaptation plus simple aux exigences nouvelles;*
- *encourage* ***la perméabilité,*** *horizontale et verticale, en rompant le lien entre les voies de formation classiques et les diplômes, et en proposant de nouvelles formes de qualification;*
- *jette les bases, dans la formation initiale, d'un* ***apprentissage tout au long de la vie****;*
- *systématise les offres de formation selon le* ***niveau de qualification****.*

Compte tenu de l'évolution extrêmement rapide dans tous les domaines et de l'incertitude sur les exigences du futur, une loi sur la formation professionnelle orientée vers l'avenir ne peut être qu'une ***loi-cadre****, dont les contenus devront être continuellement adaptés en collaboration avec tous les acteurs concernés.*

- *La loi institue le principe de base selon lequel la formation professionnelle est* ***une tâche commune*** *de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Tous les acteurs sont donc invités à collaborer. Sont également inscrits dans la loi le mandat de développer activement la formation professionnelle, la promotion de l'égalité des chances pour les deux sexes et le principe de la perméabilité au sein du système. La loi postule encore que la neutralité concurrentielle doit être respectée autant que possible entre les offres du secteur public et celles du secteur privé.*
- *Dans la* ***formation professionnelle initiale****, elle propose les innovations suivantes:*
- *Le projet prévoit au minimum trois ans pour l'obtention d'un* ***certificat fédéral de capacité****. Les formations qui durent moins longtemps déboucheront sur un niveau de qualification nouveau, la* ***formation professionnelle pratique****, qui sera sanctionné par* ***une attestation****. Un encadrement individuel est prévu pour les personnes éprouvant des difficultés à se former.*
- *De nouvelles* ***écoles professionnelles spécialisées****, qui restent à créer, offriront des formations dans les domaines de la haute technologie, ainsi que dans les domaines les plus exigeants du secteur des services, notamment dans ceux de la santé et du social.*
- *Le nouveau concept de «****formation professionnelle supérieure****» regroupe les examens professionnels, les examens professionnels supérieurs et le domaine des écoles supérieures spécialisées. Dans le sillage de l'adoption de la loi sur les hautes écoles spécialisées, on constituera ainsi un autre pôle de formation au degré tertiaire, en plus des formations du niveau des hautes écoles. Dans l'optique de la perméabilité et de l'intégration des professions de la santé, du social et des arts, tous les diplômes du degré secondaire II, même ceux qui sanctionnent des formations générales, devraient permettre l'accès à la formation professionnelle supérieure. En raison de la diversité des formations proposées, les questions relatives à l'expérience pratique nécessaire devront être réglées de manière différenciée.*
- *La formation continue sera désormais dissociée de la formation professionnelle supérieure. Qualifiée de «****formation continue à des fins professionnelles****», elle doit être interprétée de manière plus large que dans la loi actuelle, notamment pour ce qui est de l'acquisition de qualifications clé générales. Dans ce domaine, la Confédération veillera principalement à promouvoir la transparence, la coordination et la coopération.*
- *Les* ***procédures de qualification*** *et les diplômes correspondant sont réglés dans un chapitre séparé. En dehors des examens habituels, il sera possible de reconnaître, par une attestation officielle, des qualifications obtenues par diverses voies (apprentissage en entreprise, expérience professionnelle*

assortie d'une formation complémentaire ciblée, modules, validation des acquis, etc.). On tiendra ainsi compte du nombre croissant de personnes qui n'auront pas un parcours de formation linéaire.

– *Avec un chapitre consacré à la formation des **formateurs**, des **enseignants** et des autres **cadres** et **experts** engagés dans la formation professionnelle, le projet tient compte de l'importance des offres de formation pour tous les acteurs concernés. L'orientation professionnelle est par contre laissée au soin des cantons. La Confédération se bornera à encourager la constitution d'une documentation sur la formation professionnelle à l'échelle de la Suisse.*

*La réglementation du **financement** est entièrement nouvelle. Le subventionnement actuel axé sur les dépenses, en fonction des «coûts déterminants», fait place à un système de **forfaits** basés sur les tâches. Ce système est complété par des mesures de soutien ciblées en faveur d'innovations ou de prestations particulières d'intérêt public. Le financement de l'offre de base prévue par la loi se fera par le biais des cantons. Par ailleurs, le projet de loi prévoit la possibilité, pour les différentes branches économiques, d'instituer des fonds en faveur de la formation professionnelle, afin d'obliger à participer aux coûts de la formation professionnelle les entreprises qui profitent des efforts de formation fournis par les autres sans s'y investir elles-mêmes.*

*Pour faire face aux nouvelles compétences de réglementation de la Confédération, et pour permettre d'investir plus de moyens dans les tâches stratégiques de la formation professionnelle, la **part de la Confédération** dans les dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle sera augmentée, **passant d'un cinquième aujourd'hui à un quart** (150 millions de francs supplémentaires par année). Les crédits nécessaires devront être fixés périodiquement dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie.*

La réforme de la formation professionnelle se fait en dehors du projet de Nouvelle péréquation financière (NPF). Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette dernière, le subventionnement devra cependant comprendre des éléments permettant d'équilibrer la capacité financière des cantons.

Des forfaits axés sur les prestations, complétés par des contributions pour des innovations et des prestations particulières, de nouvelles formes d'assurance de la qualité, une formation du corps enseignant adaptée aux exigences de notre temps, une répartition des compétences qui reposera sur la collaboration, tout en donnant à tous les acteurs la marge de manœuvre nécessaire pour agir de manière responsable dans leur domaine, tels sont les éléments qui permettront de mener une politique de la formation professionnelle au service d'une plus grande efficacité et d'une transparence accrue.

La nouvelle réglementation de la formation professionnelle renforce le rôle de proximité des cantons. Elle permettra aux entreprises et aux autres prestataires de la formation professionnelle de répondre avec plus de souplesse aux besoins spécifiques. On garantira ainsi une offre de places de formation de qualité pour les jeunes et les adultes qui pourront alors acquérir des qualifications très demandées sur le marché du travail.

Message

1 Une réforme nécessaire, un environnement déterminant

La loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr) est entrée en vigueur le 1er janvier 1980. Elle avait été conçue dans l'esprit d'une évolution linéaire de la formation professionnelle dans l'industrie et les arts et métiers. Grâce à l'approche traditionnellement pragmatique des responsables de la formation professionnelle, celle-ci a constamment été l'objet de mises à jour concrètes. Les changements apportés n'ont cependant eu que peu d'échos au-delà des milieux directement intéressés.

Cette relative indifférence de l'opinion publique a pris fin au milieu des années 90. La crise du marché des places d'apprentissage, mais aussi la publication, en septembre 1996, du rapport du Conseil fédéral sur la formation professionnelle (96.075) ont déclenché un large débat dans l'opinion publique et les milieux politiques.

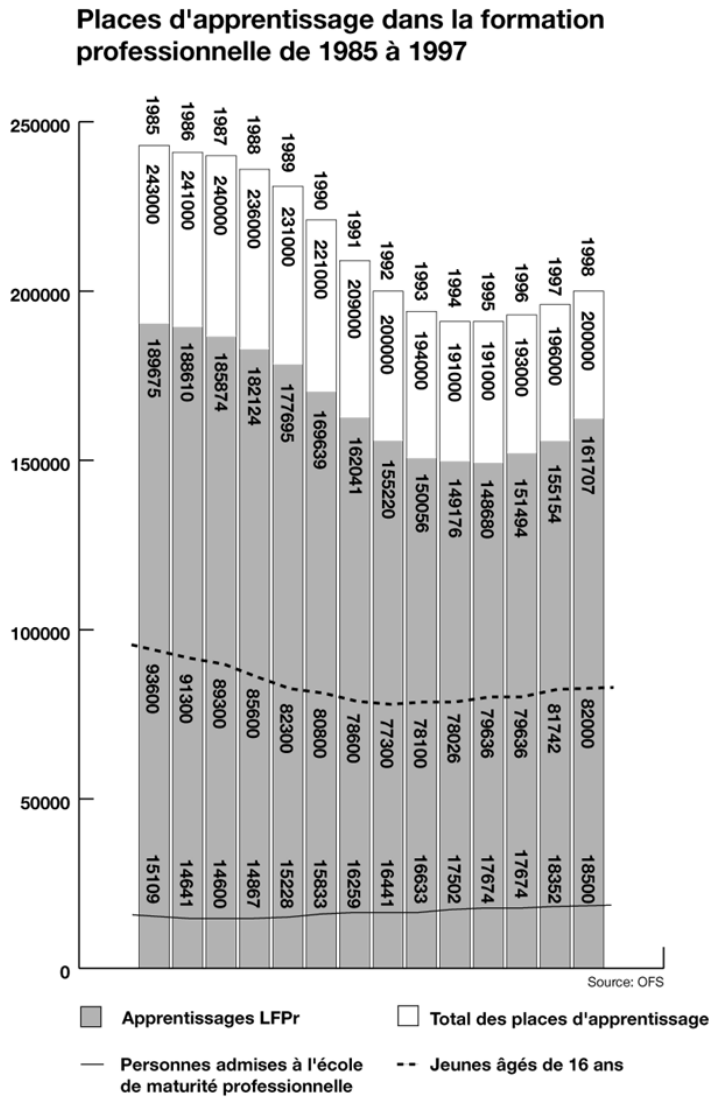
Les délibérations aux Chambres fédérales ont été ponctuées de plusieurs interventions. Parmi celles-ci, les motions préconisant un plan général pour la formation (97.3245), une révision de la loi sur la formation professionnelle (97.3246), ainsi que l'initiative parlementaire Strahm (96.4325, Mesures incitatives en faveur des places d'apprentissage) ont connu le plus grand retentissement.

La requête d'une nouvelle loi sur la formation professionnelle a été couplée au postulat visant l'assujettissement à une législation homogène de toutes les professions, homologuées ou non par l'ancien OFIAMT. Dans ses délibérations sur la nouvelle Constitution, le Parlement a décidé d'élargir la compétence fédérale à l'ensemble du domaine de la formation professionnelle. Aussi les dispositions constitutionnelles prévoient-elles, à l'art. 63, al. 1, que «la Confédération légifère sur la formation professionnelle». Le souverain s'est prononcé en faveur de cette disposition lors de la votation populaire du 18 avril 1999.

1.1 La formation professionnelle dans un environnement en mutation

Jusqu'à la moitié du 20e siècle, près d'un salarié sur deux ne disposait dans notre pays d'aucune formation ou n'avait à son actif qu'une formation élémentaire. Obtenir une place d'apprentissage représentait un privilège. Encore à l'époque de la Seconde Guerre mondiale, dans de nombreuses professions, il fallait payer pour faire une formation.

Figure 1



Les années 60 ont marqué un premier tournant: la demande de formation avait augmenté autant que le besoin de main-d'œuvre qualifiée. L'apprentissage – du moins pour les hommes de nationalité suisse – était devenu la règle. La pénurie de main-d'œuvre, qui touchait pratiquement tous les secteurs, avait constitué une chance,

même pour les jeunes en proie à des difficultés d'ordre scolaire ou en butte à d'autres problèmes. Le nombre des jeunes en apprentissage avait atteint son niveau le plus élevé au milieu des années 80.

Dans le même temps, le système dual de formation était l'objet de critiques de la part de l'économie et de l'opinion publique. Dans les années 70, il était courant de comparer l'apprentissage à une forme d'exploitation des apprentis. Cette attitude devait également trouver son expression dans le référendum lancé par les syndicats en 1978 contre la loi sur la formation professionnelle. Ils craignaient que la formation élémentaire à peine créée ne conduise au dumping salarial. Leurs arguments n'avaient toutefois pas convaincu et leurs craintes allaient se révéler sans fondement.

Invoquant le taux élevé de la natalité, d'aucuns avaient prédit, dans les années 80, le déclin de la formation en entreprise. Ces pronostics, nourris par l'idée reçue de la suprématie des formations de type scolaire, s'étaient traduits par le lancement de l'initiative populaire fédérale «pour une formation professionnelle et un recyclage garantis». En 1986, le corps électoral avait désapprouvé à 4 contre 1 cette initiative, qui préconisait une formation professionnelle exclusivement scolaire.

Les années 90 ont été caractérisées par de profondes mutations sur le marché de l'emploi, lesquelles se poursuivent encore aujourd'hui. Les développements fulgurants auxquels on assiste dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont impliqué un réajustement des exigences au sein de professions et de champs professionnels entiers. D'une part, les attentes des personnes en formation se sont, elles aussi, modifiées, et de l'autre, les employeurs ont revu leurs exigences à la hausse. L'apparition de nouvelles professions et de nouvelles modalités de formation, mais aussi la suppression progressive des cycles de formation de durée déterminée au profit d'une formation permanente, placent le système dual de formation dans une situation où les enjeux sont nouveaux.

Dans la situation actuelle, la formation professionnelle doit avant tout apporter une réponse à des problèmes d'origine structurelle, dont voici des exemples:

1.1.1 Des besoins nouveaux en matière de qualification

Les mutations du monde du travail et de la société appellent la constitution d'une offre de formation différenciée aux échelons de qualification les plus divers. Les changements du profil des exigences, dictés par le marché du travail, doivent pouvoir être gérés avec davantage de souplesse qu'auparavant:

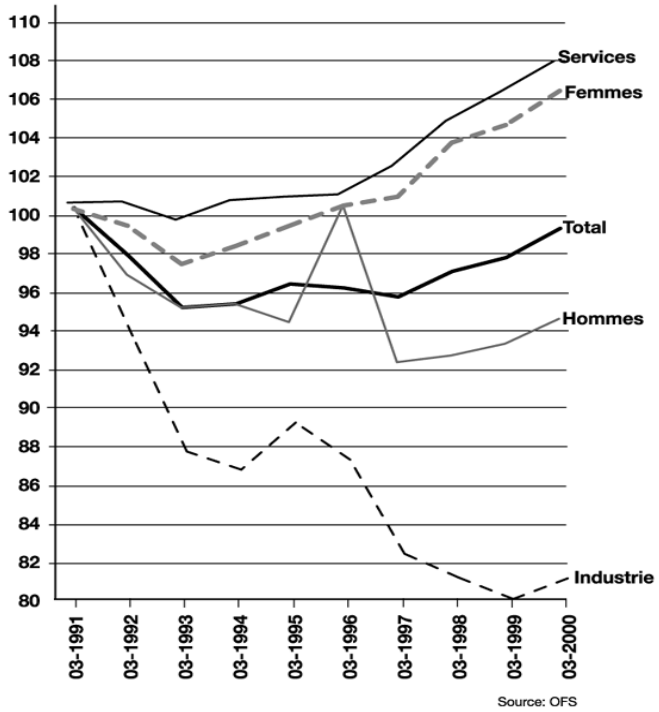
- Le renouvellement permanent des connaissances et les changements toujours plus fréquents de profession, de branche et d'entreprise impliquent de lier la formation professionnelle initiale au principe de l'apprentissage la vie durant. Les contenus théoriques et interdisciplinaires en rapport avec une profession, de même que la culture générale prennent désormais autant d'importance que la mise à jour des connaissances tout au long de la vie (cf. ch. 2.5 ci-après).
- La formation professionnelle est devenue plus exigeante. Les aptitudes didactiques des formateurs dans la compréhension et l'enseignement des matières en entreprise et à l'école doivent être encouragées d'une manière systématique et adaptées aux exigences des nouvelles technologies de l'information et de la communication (cf. ch. 2.73 à 2.76 ci-après).

Les déséquilibres d'ordre structurel sur le marché des places d'apprentissage soulèvent la question fondamentale de savoir s'il existe un droit à la formation professionnelle. En 1973, le peuple a voté contre le principe d'un droit constitutionnel à la formation. L'idée refait pourtant surface dans le cadre de l'initiative populaire sur les places d'apprentissage[1]. Du point de vue de la politique sociale, économique et de formation, il est néanmoins d'un intérêt primordial de créer des conditions légales qui favorisent l'accès à une formation post-obligatoire du plus grand nombre de personnes désireuses de se former, en conformité avec leurs aptitudes.

1.1.2 Nouvelle donne dans l'offre de places d'apprentissage

Figure 2

Activité professionnelle et changements structurels (Indice 100, 2e trimestre 1991)



1 Cf. également ch. 3.2 sur le thème d'un fonds en faveur de la formation professionnelle.

Le nombre d'entreprises acceptant de former des apprentis et celui des places d'apprentissage ont tendance à diminuer. Les changements structurels n'expliquent pas à eux seuls cette évolution, et des raisons démographiques entrent aussi en ligne de compte. En recul depuis de nombreuses années, le nombre de jeunes concernés par le marché de la formation professionnelle a de nouveau augmenté à partir du milieu des années 90. Depuis 1995, on recense davantage de places d'apprentissage et d'autres places de formation (cf. fig. 1).

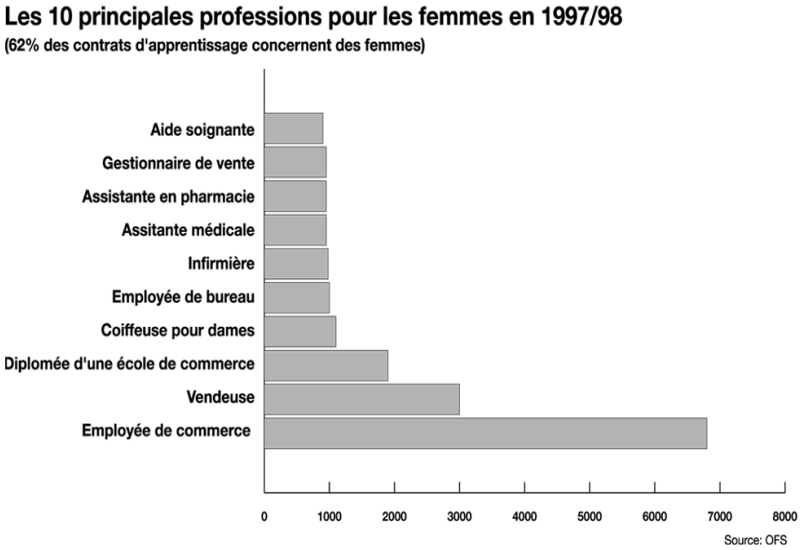
L'importance croissante du secteur des services va de pair avec la régression de la part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée de l'économie. Pourtant, dans les secteurs de la production, le rapport entre le nombre de places de formation et celui des personnes actives occupées est traditionnellement plus élevé que dans le secteur des services. En proportion, ce dernier propose à peine la moitié des places d'apprentissage offertes par l'industrie et les arts et métiers.

La spécialisation croissante des petites entreprises susceptibles de proposer aux apprentis une formation complète – spécialisation marquée en particulier dans les domaines porteurs des technologies de pointe (p. ex. les logiciels) et les segments exigeants des services (p. ex. les sociétés de conseils) – bride l'offre de places d'apprentissage. De plus, les nouveaux secteurs économiques ne sont en général pas ou peu organisés en réseaux associatifs.

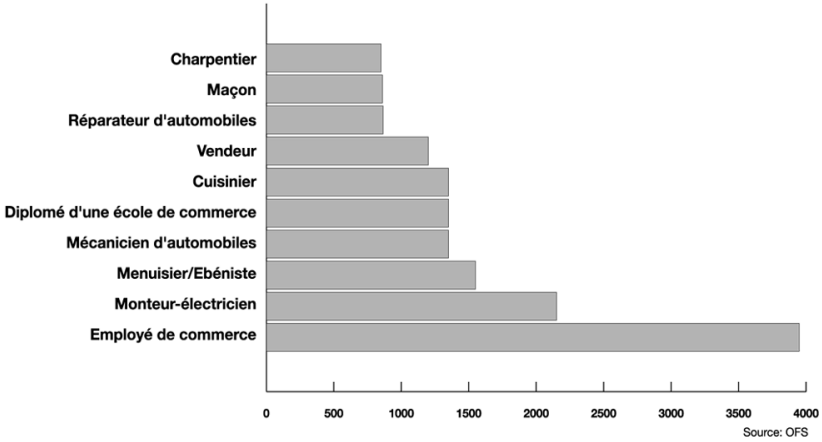
1.1.3 Egalité des chances pour les deux sexes

70 % des jeunes femmes effectuent un apprentissage dans le domaine commercial, dans l'hôtellerie et la restauration, la vente, l'économie familiale et la santé.

Figure 3



Les 10 principales professions pour les hommes en 1997/98
(43% des contrats d'apprentissage concernent des hommes)



Seules 10 % d'entre elles suivent une formation dans les branches de l'informatique ou de l'électronique. Parmi les jeunes qui choisissent d'entreprendre un apprentissage, pratiquement la moitié des jeunes hommes optent pour une formation de quatre ans alors que chez les jeunes femmes cette part passe à 10 % à peine. La part des femmes qui renoncent à suivre une formation post-obligatoire représente pratiquement le double du pourcentage d'hommes (14 contre 8 %). Le taux de chômage des femmes de 15 à 19 ans affiche un point de pourcentage de plus que celui des hommes de la même classe d'âge. En plus de considérations plus générales, deux arguments plaident en faveur d'une disposition sur l'égalité des chances pour les deux sexes dans la nouvelle LFPr:

– le recours aux ressources humaines de notre société ne doit pas être entravé par des stéréotypes liés au sexe;
– l'évolution des rapports sociaux fait que la formation professionnelle est devenue une nécessité sociale et économique pour les femmes au même titre que pour les hommes.

Dans le projet de loi, ce souci d'égalité se traduit par une disposition sur les buts de la loi. Les dispositions sur l'enseignement et sur la formation continue tiennent compte de cet objectif qui pourra être atteint plus facilement grâce notamment à la rupture du lien entre les filières de formation et les différentes possibilités offertes par la validation des qualifications (cf. ch. 2.76). Cet assouplissement devrait non seulement contribuer à assurer l'égalité des chances entre les sexes mais aussi servir les intérêts des personnes qui, pour différentes raisons, n'ont pas saisi les possibilités de formation qui leur étaient offertes.

Toutefois, même cette nouvelle loi ne pourra rien changer au fait qu'il existe des professions typiquement masculines et d'autres qui sont typiquement féminines. Les nouvelles dispositions et le nouveau champ d'application de la loi peuvent par contre contribuer à réduire le nombre de critères appliqués au sein d'une même

profession, notamment dans la santé et le social. Il s'agit bien moins de niveler les différences que d'ouvrir de nouvelles voies pour les deux sexes en fonction des aptitudes individuelles.

1.2 Arrêtés fédéraux I et II sur les places d'apprentissage

Le Parlement a toujours reconnu la nécessité de lutter contre le manque de places d'apprentissage. En adoptant l'Arrêté fédéral relatif à des mesures visant à améliorer l'offre de places d'apprentissage et à développer la formation professionnelle pendant les années 1997 à 1999 (arrêté sur les places d'apprentissage), les Chambres fédérales ont donné un signe clair en faveur de l'amélioration de l'offre de places d'apprentissage.

En adoptant ce premier arrêté sur les places d'apprentissage, le Parlement a débloqué un crédit-cadre de 60 millions de francs, destiné au soutien des cours d'introduction et des structures communes de formation afin de décharger les entreprises. Ces ressources ont également servi à cofinancer des mesures visant la création de places d'apprentissage, les campagnes de sensibilisation, l'amélioration de l'information sur les professions ainsi que des cours et des stages pour les jeunes qui peinent à trouver une place d'apprentissage.

Le premier arrêté sur les places d'apprentissage s'est révélé être un instrument efficace. Entre-temps, on a constaté que la pénurie de places d'apprentissage était moins un problème de nombre qu'un problème structurel: disparités de l'offre de places d'apprentissage dans les zones urbaines et dans les régions rurales; manque de places de formation dans les segments inférieurs et dans les segments supérieurs de l'échelle des qualifications; concentration du choix des jeunes femmes sur un tout petit nombre de professions.

Sur la base des expériences acquises jusqu'à présent, un deuxième arrêté sur les places d'apprentissage va succéder au premier à partir de l'an 2000. Le Parlement a consacré 100 millions de francs aux mesures à orientation plus qualitative visées par ce deuxième arrêté. Cette nouvelle base légale servira de transition jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle. Mesure à court terme mais efficace et nécessaire, le deuxième arrêté sur les places d'apprentissage permettra notamment de tester l'efficacité des nouveautés envisagées par le projet de loi (p. ex. les écoles professionnelles spécialisées).

1.3 Elargissement de la compétence de la Confédération

Depuis la votation populaire du 5 juin 1908, la Confédération a la compétence d'édicter des dispositions uniformes dans le secteur des arts et métiers. Il a cependant encore fallu attendre plus de 20 ans jusqu'à l'adoption de la première loi sur la formation professionnelle. Cette dernière, qui date du 26 juin 1930, a remplacé l'arrêté fédéral du 15 avril 1891 concernant l'encouragement de l'enseignement commercial, l'arrêté fédéral du 27 juin 1884 concernant l'enseignement professionnel et l'arrêté fédéral du 20 décembre 1895 concernant l'enseignement de l'économie domestique et l'instruction professionnelle à donner à la femme.

Les champs d'application relativement restreints couverts par la loi de l'époque n'ont ensuite plus changé jusqu'à tout récemment. Ce n'est en effet que suite à la votation populaire du 18 avril 1999 sur la mise à jour de la Constitution que la compétence de la Confédération a pu être étendue à toutes les formations professionnelles en dehors du domaine des hautes écoles.

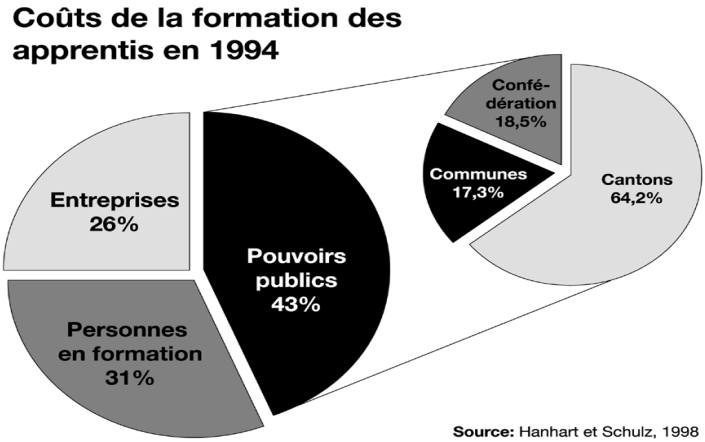
La création en 1998 de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) reflète bien cet élargissement des compétences de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle. Ce nouvel office est compétent pour les formations professionnelles du domaine des arts et métiers, de l'industrie, du commerce, de l'agriculture et des forêts, compétences qui étaient par le passé assurées par trois offices: l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

Le regroupement, sous l'égide d'un seul office, des formations assujetties de longue date à la compétence fédérale et l'intégration de celles qui relevaient jusque-là de la compétence des cantons (santé, social et arts) ne pourront se faire qu'à long terme (cf. ch. 2.2). Chaque domaine de la formation professionnelle a en effet ses caractéristiques propres, qu'il s'agit de respecter. Il faut cependant également prendre en considération les points communs qui doivent être à la base de la nouvelle compétence de la Confédération.

1.4 Une tâche – trois partenaires

La formation professionnelle suisse restera à l'avenir une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Ce dernier terme regroupe les partenaires sociaux, les associations professionnelles ainsi que les prestataires privés ou publics d'offres de formation et de places d'apprentissage. Suite à l'élargissement de la compétence fédérale, le projet de loi exprime, à travers l'emploi du terme d'«organisations du monde du travail», la volonté de prendre en compte d'autres partenaires que les seuls milieux économiques au sens traditionnel du terme. Les pouvoirs publics et les organisations d'utilité publique sont eux aussi des partenaires à part entière de la formation professionnelle et notamment de futurs employeurs de professionnels qualifiés.

Figure 4



La loi règle les modalités de la collaboration et attribue clairement les compétences tout en laissant une large marge de manœuvre aux différents acteurs. Les entreprises et les organisations qui les encadrent doivent rester libres de participer à la formation professionnelle.

- le rôle de la Confédération est subsidiaire et essentiellement stratégique. L'autorité fédérale doit en effet veiller à la qualité et au développement du système global ainsi qu'à la cohérence et à la transparence des offres de formation à l'échelle nationale;
- les cantons assument non seulement la responsabilité de l'exécution de la loi sur le terrain mais ils participent également au développement et à la gestion de la formation professionnelle;
- les prestataires d'offres de formation et de places d'apprentissage doivent eux veiller à proposer des formations orientées vers l'avenir et s'assurer que la qualification des personnes en formation réponde aux besoins du marché du travail.

1.5 Maintien du système dual

Les milieux consultés ont massivement plaidé en faveur du maintien et du développement du système dual (cf. ch. 1.7). Né dans le secteur de l'industrie et des arts et métiers, ce système de formation, qui se caractérise par un lien étroit entre la pratique et la théorie, est aujourd'hui encore parfaitement adapté aux besoins de notre société moderne essentiellement orientée vers les services.

- Grâce à son adaptation aux besoins du marché du travail et, partant, à son autorégulation, le système dual jouit d'une excellente image de marque, aussi bien auprès des personnes en formation que des entreprises, et notamment auprès de celles du secteur de l'industrie et des arts et métiers.

– Les qualifications professionnelles telles que le savoir-faire technique, le comportement social et l'attitude face au travail sont essentiellement acquises sur le lieu de travail et dans le cadre de l'activité pratique.
– Le système dual est en outre nettement moins coûteux pour les pouvoirs publics qu'une formation professionnelle purement scolaire.

1.6 La formation professionnelle, composante du système éducatif

Le système éducatif suisse se trouve dans un processus de différenciation. La séparation traditionnelle entre la théorie et la pratique tout comme les délimitations des professions s'estompent. Les mutations structurelles du monde du travail contribuent également à effacer la frontière autrefois claire entre l'activité professionnelle et la formation exigée.

L'accroissement des exigences en termes de qualifications oblige la Suisse à épuiser son réservoir de talents et implique l'utilisation optimale des aptitudes de chacun. La diminution de l'offre d'emplois peu qualifiés nécessite en outre l'amélioration du niveau des qualifications de toutes les personnes qui travaillent. Par ailleurs, la dynamique et la rapidité des changements tout comme la précarité de l'avenir exigent une mise à jour constante des qualifications et obligent chacun à se former et à apprendre tout au long de sa vie.

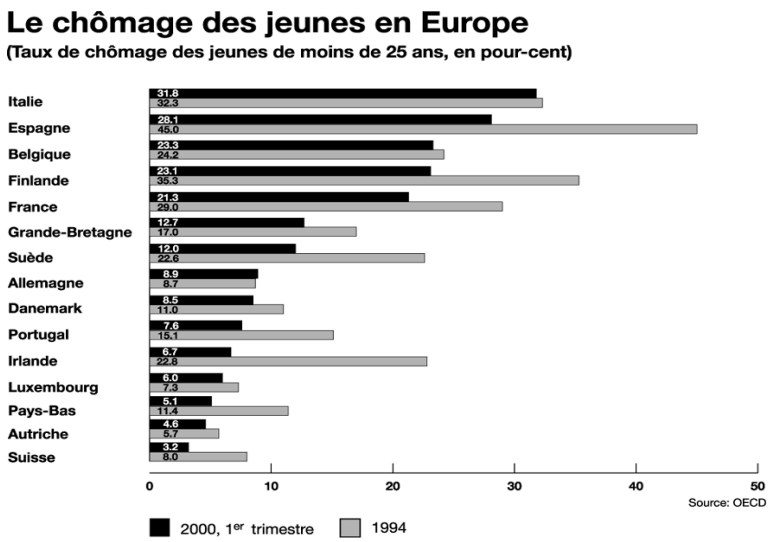
1.6.1 Formation scolaire et formation professionnelle

Dans notre pays, l'implantation solide du système dual a heureusement permis d'éviter que la formation professionnelle soit considérée comme une option de second ordre par rapport aux voies de l'enseignement général. La formation professionnelle reste une excellente voie de formation et représente pour plus de deux tiers des jeunes le chemin d'accès au monde du travail et des adultes.

La valeur de l'orientation pratique des formations est d'une manière générale de plus en plus reconnue, même par des pays dont la formation professionnelle est traditionnellement plus scolaire[2]. Cette évolution n'est guère surprenante si l'on sait que le taux de chômage des jeunes est en moyenne plus faible dans les pays qui disposent d'un système de formation professionnelle reposant sur deux piliers (cf. fig. 5).

[2] Les enquêtes intitulées «Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)» menées en 1995 sous l'égide de l'«International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)» montrent que le niveau intellectuel élevé des personnes est étroitement lié à leur compétence professionnelle. Selon ces études de renom international, le niveau des formations professionnelles initiales dans le domaine des technologies de pointe est en Suisse aussi élevé que celui des filières gymnasiales. Il convient également de relever qu'il n'y a pas de différence frappante de niveau dans la formation scientifique entre les élèves en apprentissage et ceux qui suivent une école de formation professionnelle à plein temps (*cf.* les indicateurs de la formation en Suisse pour l'année 1999 publiés par l'Office fédéral de la statistique (OFS), p. 90).

Figure 5



Le rapport direct avec le monde du travail stimule la volonté d'apprendre. Le lien étroit entre la formation professionnelle et le marché du travail permet par ailleurs une meilleure adaptation des formations aux besoins effectifs de l'économie. Ce constat est relevé avec satisfaction dans toutes les études de l'OCDE. Lors de sa 88e session qui s'est tenue le 20 juin 2000 à Genève, l'Organisation internationale du travail (OIT) a prôné un changement radical d'orientation en encourageant l'intégration de la pratique professionnelle dans la formation.

Le fait que les jeunes puissent choisir entre une formation à orientation pratique ou une formation plus scolaire permet de mieux prendre en compte les intérêts et les aptitudes de chacun. Ce n'est pas parce que les frontières s'estompent qu'il faut sacrifier une de ces voies au profit de l'autre. Signalons par ailleurs que le renforcement du système dual profite à l'ensemble du système éducatif.

Il est cependant important de prévoir des passerelles, à des conditions équitables, entre les filières de l'enseignement général et celles de la formation professionnelle. Il est peu rationnel, d'un point de vue aussi bien personnel que social, que, pour des raisons de prestige, un jeune suive d'abord une filière d'enseignement général pour s'engager après, en cas d'échec, dans la voie de la formation professionnelle. Il est tout aussi peu judicieux de devoir satisfaire, dans le prolongement d'une formation professionnelle, à de nombreuses exigences complémentaires pour pouvoir accéder à des formations supérieures.

Des mesures doivent donc être proposées pour accroître l'attrait de la formation professionnelle, qui doit constituer pour tous les jeunes doués pour la pratique une autre voie de qualité, aussi bien sous l'angle social que dans la perspective d'une carrière. La mise sur pied des hautes écoles spécialisées est un premier pas fait dans cette direction. Le fait de proposer des formations aux exigences élevées au degré secon-

daire II, telles que la maturité professionnelle et les filières des écoles professionnelles supérieures, constitue également un attrait supplémentaire tout comme la reconnaissance, par les institutions d'enseignement général, des qualifications acquises dans le cadre du système de formation professionnelle.

1.6.2 Compétence professionnelle

Tout diplôme acquis dans le contexte de la formation professionnelle atteste la compétence professionnelle et, partant, la capacité d'accéder au marché du travail. Cette compétence professionnelle doit à l'avenir également constituer la pierre angulaire de la formation professionnelle. Elle est l'une des principales caractéristiques de la formation professionnelle par opposition à l'aptitude d'entreprendre des études que donnent les filières scolaires de l'enseignement général.

Chaque formation doit avoir pour but de développer au mieux les aptitudes individuelles. La formation professionnelle est tout particulièrement sollicitée dans ce contexte car elle doit être accessible au plus grand nombre. Elle doit tenir compte non seulement des connaissances scolaires mais aussi des aptitudes pratiques. La pédagogie en matière de formation professionnelle a de ce fait un rôle déterminant à jouer. Elle doit tenir compte de l'orientation pratique des formations mais également du fait que toutes les personnes en formation ont non seulement le droit mais aussi le devoir de suivre également une formation scolaire.

1.6.3 Le défi lancé aux écoles professionnelles

L'école a pour rôle d'inscrire l'expérience pratique dans un cadre théorique en vue d'assurer une orientation durable. Il n'importe plus tant aujourd'hui de savoir quel est, entre la théorie et la pratique, l'élément prioritaire dans le système dual mais bien plus d'intégrer ces deux éléments au sein d'une formation globale.

Les discussions autour des filières proposées dans les nouvelles «écoles professionnelles spécialisées» (cf. ch. 2.3.3) montrent que le débat sur le nombre d'heures de théorie a perdu de son importance. Les écoles professionnelles ont d'autres priorités: elles sont appelées à encourager notamment l'interdisciplinarité et l'enseignement par projet. L'école professionnelle n'a aujourd'hui plus à se battre contre les impératifs de la pratique et à se démarquer par rapport aux institutions de l'enseignement général. Le principe de la coopération entre les différents partenaires de la formation est aujourd'hui très largement reconnu.

Les écoles n'ont plus les mêmes défis à relever. En guise de réponse aux mutations intervenues, la réforme de la formation professionnelle lance de nouveaux défis aux écoles: elle les invite à faire preuve d'initiative et à s'autoresponsabiliser. Les nouvelles formes d'enseignement et d'examen, les formations modulaires et d'autres innovations sont autant de défis lancés au corps enseignant.

1.6.4 Intégration

L'intégration sociale et économique des jeunes mais aussi des adultes qui sont passés à côté des possibilités de formation constitue l'une des principales missions du système de formation. La formation professionnelle est un excellent outil d'intégration. Il ne faudrait cependant pas avoir de trop grandes attentes à son égard, tant il est vrai que si elle devait résoudre tous les problèmes, elle ne serait plus en mesure d'assumer avec satisfaction la mission qui est véritablement la sienne. Mais il incombe à notre système de formation de proposer des structures d'accueil particulières ou protégées pour les jeunes qui ne parviennent pas à se former dans le cadre des cursus standards.

Comme d'autres domaines du système éducatif, la formation professionnelle doit aussi ouvrir ses portes aux handicapés. Toutefois, l'octroi de dérogations et de concessions dans le cadre des normes établies ne profiterait ni aux handicapés, ni à la formation professionnelle elle-même. Les diplômes de la formation professionnelle doivent correspondre à la qualification qu'ils attestent.

1.6.5 Développement durable

Le principe du développement durable inscrit dans la Constitution revêt une importance toute particulière pour la formation professionnelle. Le rôle de cette dernière est en effet de montrer aux personnes en formation les attitudes fondamentales qu'il convient d'adopter dans différentes situations et notamment de les sensibiliser à une utilisation des ressources naturelles qui soit respectueuse de l'environnement. Ce travail de sensibilisation aux problèmes environnementaux doit être entrepris dans le cadre de l'enseignement primaire déjà et être poursuivi et approfondi à tous les niveaux de la formation postérieure.

Dans le domaine de la formation professionnelle, les règles du comportement «écologique» sont déjà enseignées. Les questions liées à l'environnement sont en effet abordées dans les branches «écologie» et «économie» du nouveau plan d'étude cadre d'août 1996 pour l'enseignement de la culture générale dans les écoles professionnelles industrielles et artisanales. Les aspects écologiques sont également traités dans les compétences sociales définies dans le cadre de la réforme en cours de la formation commerciale de base.

En raison de l'importance du respect de l'environnement, le développement durable est mentionné expressément dans la loi. Comme dans la Constitution, le terme de développement durable se rapporte aux questions écologiques.

1.6.6 A armes égales

On parle souvent de «luttes à armes égales» dans le contexte de la politique en matière de formation. Des voix s'élèvent à juste titre pour dénoncer la discrimination entre les formations de culture générale et la formation professionnelle d'une part, et entre l'offre privée et l'offre publique, d'autre part.

Un des principaux aspects discriminatoires tient aux passerelles inégales existant entre les deux principales voies du système de formation. En effet, alors que toutes les options sont offertes aux titulaires d'une maturité gymnasiale, de nombreux

obstacles entravent encore les processus d'admission des diplômés de la formation professionnelle (cf. ch. 1.6.1).

Abordons maintenant la question du coût de la formation. Qui doit payer quoi? Un élève qui prépare la maturité gymnasiale coûte indiscutablement plus à la collectivité qu'un apprenti. On gagne cependant une autre impression dès lors que l'on compare les coûts des offres de formation à plein temps. La différence des coûts entre les diverses formations professionnelles est là plus importante qu'entre la formation professionnelle et l'enseignement de culture générale. Il convient en outre de ne pas oublier les dépenses supportées par les parents, par l'économie et par les personnes en formation.

Alors qu'il est déjà extrêmement difficile de calculer le coût d'une formation initiale, l'opération devient pratiquement impossible pour les formations du degré tertiaire. On sait toutefois que les professionnels qualifiés qui suivent une formation continue en dehors du cadre d'une haute école déboursent davantage que les étudiants des hautes écoles. Mais il convient de relever que les professionnels qualifiés peuvent également bénéficier de bourses et qu'ils ont en outre la possibilité d'exercer une activité professionnelle à temps partiel dont la rémunération correspond à leur qualification.

Des études récentes se fondent non seulement sur les revenus actuels mais tiennent également compte du profit que l'intéressé peut retirer de la formation sur le plan privé et à long terme. Sur la base de cette approche différenciée, les diplômés des écoles supérieures spécialisées sont les plus avantagés dans ce contexte, suivis des universitaires[3].

En ce qui concerne les institutions de formation privées, le projet de loi reconnaît leur contribution à la formation professionnelle à travers une disposition explicite qui encourage la concurrence. Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'Etat est responsable de la politique en matière de formation et notamment de l'offre de base. Pour ne pas fausser la concurrence par rapport aux prestataires privés, il convient de ne pas encourager les offres du secteur public par des moyens annexes (p. ex. mise à disposition des infrastructures et des enseignants).

Des offres de prestataires privés viennent de plus en plus compléter l'offre publique de manière judicieuse et souple, notamment dans les domaines de la formation professionnelle supérieure et de la formation continue. Cette contribution des prestataires privés a fait ses preuves et contribue à améliorer la qualité en renforçant la concurrence. Les prestataires privés ne peuvent cependant faire valoir aucun droit à des subventions, qui ne se justifie que lorsqu'une offre présente un intérêt public et que l'Etat ne veut ou ne peut pas assurer lui-même cette offre, entièrement ou en partie.

1.7 Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation sur le projet de nouvelle loi sur la formation professionnelle a été lancée en mai 1999 et s'est achevée le 15 octobre 1999. Quelque 218 avis ont été recueillis, émanant principalement des cantons et du monde de la politique, de l'économie, de l'agriculture et de l'économie forestière, de la santé, du

3 Cf. Indicateurs de la formation, Office fédéral de la statistique (OFS), 1999, p. 110

social, des arts et de la formation. Dans leur grande majorité, les milieux consultés se sont exprimés en faveur de la révision de la LFPr.

La nouvelle orientation proposée trouve un écho favorable aussi bien auprès des milieux dont les professions relèvent déjà de la compétence de la Confédération – professions industrielles, artisanales, commerciales, de l'agriculture et de l'économie forestière – qu'auprès des milieux de la santé, du social et des arts. L'accueil positif réservé au projet par la grande majorité des participants à la consultation porte notamment sur les points suivants:

- Le projet de loi permet d'entreprendre des réformes importantes orientées vers l'avenir en matière de formation professionnelle; il marque une avancée dans la réorganisation en souffrance du degré secondaire II. Il assure une offre de formation professionnelle initiale et de formation continue de haut niveau et augmente la disponibilité à se former.
- Il met l'accent sur l'importance de la formation duale. Malgré la prépondérance progressive de l'enseignement scolaire, la formation professionnelle reste étroitement liée à la pratique.
- Il renforce la formation professionnelle, désormais inscrite dans l'ensemble du système éducatif.
- L'intégration de toutes les formations professionnelles non académiques et la mise en place de structures homogènes dans les degrés secondaire II et tertiaire rend possible le pilotage de toute la formation professionnelle et la comparaison des qualifications professionnelles à l'échelle nationale et internationale.
- Les dispositions cadre formulées de manière souple vont dans la bonne direction. Elles constituent une approche adéquate en réponse aux mutations structurelles.
- Les responsabilités sont clairement attribuées: la Confédération joue le rôle du présentateur, tandis que les cantons et l'économie sont les véritables acteurs, au travers d'une coopération étroite.

Les aspects suivants ont obtenu de nombreux commentaires positifs, dont certains de poids:

- L'inscription de la formation professionnelle dans un plan de formation permanente tout au long de la vie, qui lie déjà la formation initiale à la formation continue et prévoit une interprétation plus extensive de la notion de formation continue.
- L'encouragement de l'égalité des chances et des mesures visant à faciliter le retour à la vie active.
- L'encouragement de la qualité en général, le remplacement de réglementations de détail au profit d'indicateurs de qualité et de mandats de prestations.
- Les offres de formation différenciées en faveur des personnes qui éprouvent des difficultés à se former et de celles qui sont particulièrement capables: écoles professionnelles spécialisées, apprentissages de trois ans au minimum, formations pratiques, formations de transition entre l'école obligatoire et la formation professionnelle.

– La perméabilité et la transparence, par une prise en compte adéquate des qualifications acquises dans d'autres contextes, dorénavant reconnues par le biais de procédures de qualification appropriées (systèmes modulaires).
– La prise en considération des entreprises formatrices dans les dispositions légales.
– L'ouverture plus large du marché de la formation professionnelle aux prestataires privés.
– L'eurocompatibilité.

Souvent, les reproches des uns répondent aux applaudissements des autres. Il est rare qu'un aspect considéré par les uns comme positif ne soit pas critiqué par les autres. Alors que certains voient dans le projet de loi une percée, voire une révolution sur des questions essentielles, d'autres se concentrent sur les difficultés et les problèmes que pourraient présenter les nouveautés. Ceux qui reconnaissent la nécessité d'une véritable loi cadre sont également prêts à assumer les risques liés à l'ouverture qu'ils réclament. Dans la plupart des cas, les fronts réunissent derrière eux non pas une coalition de cantons, d'associations économiques ou de groupes d'intérêt, mais un ensemble hétéroclite. Le principe fondamental de la coopération énoncé à l'art. 1 du projet de loi suscite beaucoup de méfiance.

1.7.1 Problème majeur: le financement

Selon l'avis unanime de tous les milieux consultés, la formation professionnelle est un domaine d'avenir dans lequel il faut investir. Nombreux sont ceux qui plaident en faveur d'un engagement accru de la Confédération, parce que, écrivent certains, la loi contient de nombreuses réglementations, mais n'offre que peu d'argent pour leur mise en œuvre. La CDIP pose la question de «l'équivalence fiscale» et propose de faire concorder réglementations et versements, selon une échelle où l'engagement de la Confédération correspondrait à 30 % des dépenses des pouvoirs publics en matière de formation professionnelle.

Beaucoup souhaitent que le système de subventions soit simplifié. Le fait que la Confédération refuse d'assumer l'intégralité des coûts supplémentaires engendrés par la réforme de la formation professionnelle se heurte à des critiques. On déplore aussi l'absence de déclarations contraignantes sur les conséquences financières du projet et sur la répartition des coûts. Certains demandent que le projet soit entièrement revu sur la question du financement. Une étude sur le financement de la formation professionnelle[4], réalisée par le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ sur mandat de l'OFFT, n'a été publiée que peu de temps avant la fin de la procédure de consultation.

Même si les propositions d'un financement qui serait axé sur les prestations et les proposition de verser des forfaits par personne en formation rencontrent un large assentiment, on enregistre dans l'ensemble quelques réticences, émises sous la forme de réserves. Seuls un parti et un canton s'expriment clairement en faveur d'un changement de système. Pour que la transition ne soit pas trop rude, le parti en question propose toutefois, dans un premier temps, que les subventions de la Confédération soient versées de la façon suivante: une partie des forfaits serait calculée sur la base

4 Cf. la note 15

d'une moyenne des contributions versées jusqu'à présent en fonction des dépenses déterminantes, tandis que l'autre serait fixée selon le nombre de personnes en formation. La part versée en fonction des coûts pourrait être progressivement réduite, les subventions sous forme de forfaits étant augmentées suivant le même rythme.

Seules quelques voix se sont élevées pour refuser un changement de système, notamment du côté d'un parti et des milieux de l'enseignement, car tant le financement axé sur les prestations que les forfaits seraient susceptibles de menacer les petits métiers et les régions économiquement faibles. Les cantons disposant de structures moins développées et les milieux de l'agriculture mettent par ailleurs en garde contre les conséquences indésirables que ce nouveau mode de financement pourrait avoir pour la politique régionale.

La proposition d'abandonner le financement basé sur la capacité financière des cantons est également critiquée par certains cantons et par les milieux de l'agriculture, qui veulent lier la discussion sur le financement de la formation professionnelle à l'issue des travaux sur la nouvelle péréquation financière (NPF). Au chapitre du financement, la proposition de créer des fonds en faveur de la formation professionnelle dans les différentes branches pose un problème particulier, et les avis sur la question varient d'un extrême à l'autre (concernant la solution proposée, cf. ch. 3.2).

1.7.2 Nouvelles offres de formation

Les nouvelles offres de formation professionnelle concernent principalement la formation initiale, et son extension en direction des formations particulièrement exigeantes ou de formations plus élémentaires. Le principe de mettre sur pied des «écoles professionnelles spécialisées» pour y dispenser des formations plus chargées en théorie, de lier le niveau exigé pour l'apprentissage à un cursus d'au moins trois années et de proposer une «formation pratique» dans des domaines moins exigeants ou moins complexes, formation sanctionnée par une «attestation» homologuée au plan national, a recueilli un accueil très favorable.

Les milieux de la formation accueillent favorablement les écoles professionnelles spécialisées en tant que complément de la formation en entreprise. Les milieux économiques apprécient également cette nouvelle possibilité de formation mais craignent qu'une structure parallèle très coûteuse soit ainsi mise en place, structure qui risquerait de faire concurrence à l'apprentissage. On souligne dans ces milieux que les associations professionnelles doivent impérativement participer à la mise en place de ces écoles.

La formation professionnelle pratique est également bien accueillie en tant que nouvelle offre de formation. Des craintes sont cependant exprimées de voir cette filière devenir une impasse. L'Union syndicale suisse demande de ce fait qu'il soit procédé à des essais avant l'introduction définitive de cette filière. Le fait qu'un même document puisse attester une qualification qui diffère quant à son degré de complexité ou à son étendue, est souvent critiqué. Les milieux des arts et métiers, notamment, demandent que les conditions d'obtention de ce titre soient précisées sur l'attestation.

1.7.3 Formation continue

Le principe de l'apprentissage tout au long de la vie rencontre l'approbation générale. Au sujet de la formation continue, des remarques ont été formulées à propos de la délimitation des domaines de formation et des problèmes d'intégration.

La délimitation de la frontière entre formation continue à des fins professionnelles, mesures de marché du travail et éducation générale des adultes constitue un problème jugé souvent insoluble. Les syndicats, le parti socialiste et les milieux de l'éducation générale des adultes, en particulier, réclament une loi sur la formation professionnelle et la formation continue digne de ce nom, qui fasse voler en éclats des distinctions considérées comme dépassées.

Des organisations regroupant les professions de la santé attirent de manière répétée l'attention sur le fait que certaines formations professionnelles initiales du domaine de la santé relèvent du degré tertiaire. La nouvelle loi sur la formation professionnelle doit assurer le maintien de telles offres, estiment-elles. Des engagements plus concrets sur la formation continue sont également attendus. L'agriculture souligne la nécessité d'harmoniser la législation. Elle souhaite que soit maintenue l'offre élémentaire en matière d'information et de formation continue assurée par les services de vulgarisation en vertu de la loi fédérale sur l'agriculture.

1.7.4 Conseil de la formation professionnelle

Le Conseil de la formation professionnelle a suscité beaucoup d'intérêt. Le nombre de prises de position sur ce sujet est à peine inférieur au nombre d'avis exprimés sur la formation professionnelle initiale. Personne ne conteste la tâche – innover et intégrer – de cette instance qui, pour des raisons d'efficacité, doit rester aussi légère que possible. Les critiques portent sur la représentativité et la légitimité des futurs membres du Conseil. Les milieux consultés réclament des sièges pour les salariés, les délégués aux questions de l'égalité, les syndicats, les professions en rapport avec la nature, les sciences, les écoles professionnelles, la santé, les femmes, la formation continue, les organisations de protection de l'environnement et d'aide au développement, etc.

Le domaine des tâches dévolues au Conseil est également controversé: de nombreux organes consultés lui refusent toute compétence de décision. A leur avis, attribuer un rôle opérationnel au Conseil provoquerait des problèmes de délimitation des responsabilités. A l'opposé, d'autres estiment que ce n'est qu'en dotant le Conseil de la formation professionnelle de compétences de décision que ce dernier pourrait jouer un rôle moteur dans le développement des contenus de la formation professionnelle.

2 Le nouveau régime de la formation professionnelle

La révision de la loi sur la formation professionnelle a été préparée par l'administration fédérale à partir de l'été 1997, dans le prolongement des débats parlementaires relatifs au rapport du Conseil fédéral sur la formation professionnelle. La mise en consultation d'un système de bonus/malus en faveur des places d'apprentissage a révélé qu'une nette majorité d'organes consultés préféraient une révision complète de la LFPr à une révision partielle précipitée. La loi actuelle ne fait certes

pas obstacle aux développements en matière de formation professionnelle, même si dans son essence elle ne vise pas en premier lieu l'encouragement de réformes. Pour autant, il n'est guère possible de remédier à ce qui est actuellement considéré comme son défaut majeur – sa focalisation sur les formations traditionnelles de l'industrie et des arts et métiers – par la modification d'articles pris isolément.

Le Département fédéral de l'économie a donc institué en mars 1998 une commission d'experts, qui a adopté le 6 janvier 1999 un projet de loi inspiré des objectifs suivants:

- L'intégration de l'ensemble des domaines de la formation professionnelle dans le champ d'application de la loi;
- La répartition claire des tâches et des structures de gestion appropriées;
- Le remaniement des modalités de formation et d'examen;
- L'élargissement de la formation initiale et de la formation continue (apprentissage tout au long de la vie);
- Le financement adéquat et lié aux prestations.

Conformément au mandat qui lui a été conféré, la commission d'experts a également traité des questions relatives à l'innovation, à la recherche et au développement, à la formation des formateurs et aux rapports entre l'école et la pratique professionnelle. La problématique des formations interrompues, en raison de tâches familiales notamment, – une préoccupation majeure en matière d'égalité des sexes –, ainsi que les formations moins exigeantes et l'encouragement des élèves particulièrement capables ont aussi été pris en compte. Le 5 mai 1999, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation du projet de loi, qui s'est achevée le 15 octobre (pour une vue d'ensemble des résultats, se reporter au ch. 1.7).

2.1 Une loi-cadre évolutive – davantage de flexibilité

Le nouveau projet de loi sur la formation professionnelle se veut une réponse aux mutations technologiques et sociales qui nécessitent la recherche de voies nouvelles et qui ont pesé d'un grand poids dans la décision de réglementer l'ensemble des formations professionnelles non universitaires et de les intégrer dans le domaine de la compétence de la Confédération. Les besoins toujours plus différenciés du monde du travail exigent une organisation de la formation professionnelle tout aussi différenciée.

Le projet de loi vise à créer un cadre au sein duquel les acteurs de la formation peuvent trouver des solutions adaptées à leurs problèmes et à leurs besoins. Cet objectif passe par la création de bases légales évolutives qui permettent d'innover et de conserver, en les modernisant, les mesures qui ont donné satisfaction. Dans les domaines concernés, les normes sont donc formulées de manière ouverte. Face à un avenir toujours moins prévisible, il s'agit de donner l'impulsion initiale à des évolutions et de les guider dans la bonne direction.

La loi se contentera donc de définir des structures et des règles d'organisation et de collaboration. Il appartiendra aux responsables – la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail – d'en concrétiser les contenus.

2.2 Intégration de nouveaux domaines

La réglementation de l'ensemble de la formation professionnelle (cf. ch. 1.7), saluée de toutes parts lors de la procédure de consultation, signifie l'intégration de cultures différentes en matière de formation professionnelle. Cela prendra assurément plusieurs années. Les milieux concernés estiment que l'intégration des nouveaux domaines devrait être achevée au terme de la période transitoire de cinq ans, applicable à l'ensemble de la loi.

On ne saurait purement et simplement niveler les différences de conception et de contenu. Il est préférable d'y voir un enrichissement et de les intégrer dans le plan global de la formation professionnelle. Les réglementations spécifiques contribuent, d'une part, à forger l'identité des personnes actives et constituent, d'autre part, une incitation à repenser les différentes formes de formation. Les solutions particulières dictées par les spécificités professionnelles devront néanmoins s'insérer dans un système de formation transparent à l'échelle nationale et internationale, en termes de niveaux de qualification et de perméabilité.

Il appartiendra en premier lieu à la politique fédérale en matière de formation professionnelle de renforcer les structures en place et d'en mettre de nouvelles sur pied là où elles font défaut. Le domaine social, celui de la santé et des arts, jusqu'ici de la compétence des cantons, posent des problèmes particuliers. Leur intégration est encadrée par un groupe de pilotage institué par la Confédération et les cantons. L'agriculture et la sylviculture, en revanche, ont déjà été réglementées par le droit fédéral selon des lignes directrices très semblables, bien que dans des lois différentes.

2.2.1 Domaine de la santé, du social et des arts

Dans les professions de la santé et du social, la formation professionnelle est encore structurée d'une manière peu concrète, en particulier au degré secondaire II, bien qu'il y ait un besoin manifeste dans ce sens en ce qui concerne les soins à domicile et dans les homes.

Diplômes délivrés en 1998 dans les professions de la santé réglementées par la CRS (chiffres arrondis, sans les hautes écoles spécialisées)

Total		**env. 4300**
Professions soignantes		*3500*
– Infirmiers(ières) assistants(es)	940	
– Niveau I	900	
– Niveau II	1400	
– Sages-femmes	80	
Professions médico-techniques		*350*
– Laborantin(e)s médicaux(ales)	180	
– Assistant(e)s en radiologie	100	
– Assistant(e)s de salle d'opération	50	
Professions médico-thérapeutiques		*450*
– Hygiénistes dentaires	70	
– Physiothérapeutes	270	
– Ergothérapeutes	80	

Source: CRS

Diplômes délivrés en 1997 dans les professions du secteur social (chiffres arrondis, sans les hautes écoles spécialisées)

Total		**env. 1200**
Degré secondaire II		*500*
– Aide familiale(OFFT)	240	
– Aide des personnes âgées	100	
Domaine mixte secondaire II/tertiaire		*450*
– Education de la petite enfance	280	
– Professions liées à la privation de liberté à des fins d'assistance	120	
Diplômes du degré tertiaire non universitaire		*250*
– Assistants sociaux en relation avec les personnes handicapées	70	

Source: Rapport Meyer e.a.

Le nombre de diplômes délivrés chaque année dans le domaine de la santé et dans celui du secteur social représente environ un dixième de tous les autres diplômes de la formation professionnelle.

Les milieux concernés par les professions du social démontrent un intérêt croissant allant dans le sens d'un renforcement du degré secondaire II, tandis que dans les professions de la santé, on s'achemine en partie vers une tertiarisation de la formation. Les conceptions divergent notamment sur la classification des voies de formation. Seules les qualifications de l'aide soignante (CRS) et de l'assistante médicale (OFFT) relèvent clairement du degré secondaire II.

Dans le domaine de la santé et du social, les travaux en vue d'une systématisation de la formation professionnelle ont commencé. Ils sont inspirés d'un schéma englobant

pour l'ensemble de la formation professionnelle un degré secondaire II axé sur la pratique professionnelle, ainsi qu'un degré tertiaire (cf. fig. 6).

Dans le domaine de la santé, la Croix-Rouge suisse (CRS) réglemente actuellement les formations dans les professions non médicales sur la base d'un contrat de prestations passé avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS)[5]. L'âge minimum requis pour entamer une formation menant à un diplôme est de 18 ans. Les cantons sont également des employeurs importants, en particulier dans le domaine hospitalier. A la différence du secteur de l'industrie et des arts et métiers, les associations se composent de personnes du métier; elles assument une fonction consultative sur les questions de formation en collaboration avec la CDS et la CRS.

Dans ce contexte, l'OFFT voit se multiplier les demandes de réglementation des formations professionnelles initiales et des formations professionnelles supérieures dans les domaines connexes, comme les médecines naturelles, les thérapies ou la formation pour adultes.

La situation est hétérogène dans le secteur social[6]. Les formations effectuées après un apprentissage ou les formations suivies après une école dispensant un enseignement de culture générale y sont dominantes. Il n'est pas rare que ces formations soient marquées par des différences en fonction des cantons ou des régions. Les écoles y jouent un rôle largement déterminant. La réglementation et la reconnaissance des professions relèvent de la compétence d'un grand nombre d'autorités. Il est encore plus difficile que dans le domaine de la santé d'attribuer clairement les formations existantes au degré secondaire II ou au degré tertiaire.

Le domaine des arts ne compte guère de professions qui pourraient dorénavant être soumises à la loi sur la formation professionnelle. En effet, celles-ci sont soit déjà réglementées dans la LFPr, comme les arts appliqués, soit elles relèvent du domaine scolaire, comme la musique.

2.2.2 Agriculture

La gestion des écoles d'agriculture a été réglementée pour la première fois par la loi fédérale de 1892 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération. L'apprentissage n'a été introduit qu'avec la loi sur l'agriculture de 1951. Auparavant, on partait de l'idée que l'agriculteur acquérait une formation pratique suffisante par le travail à la ferme. En 1993, la législation s'est quelque peu alignée sur les dispositions de la loi sur la formation professionnelle, tandis qu'était introduite la maturité professionnelle agricole.

5 La notion de profession de la santé est surtout utilisée pour les formations professionnelles réglementées par la CRS. En parallèle, il existe des professions – comme celle d'assistante médicale – qui se situent entre les professions de la santé et les professions liées à des services.

6 Cf. K. Meyer, H. Hodel, N. Ludi, «Formation de travail social du degré secondaire II et du degré tertiaire non universitaire». Rapport à l'attention de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), 1997.

Avant son intégration dans la sphère des attributions de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie en 1998, la formation professionnelle agricole était étroitement liée aux organes de vulgarisation professionnelle dans ce secteur. Instrument de la politique agricole, la vulgarisation est maintenue dans la loi sur l'agriculture.

La formation initiale de trois ans dispensée aux futurs agriculteurs comprend deux degrés: un apprentissage de deux ans combiné à des cours dans une école professionnelle (au moins 400 leçons) et la fréquentation d'une école d'agriculture pendant deux semestres (école à plein temps, avec 1200 leçons au minimum). La formation de l'agricultrice est régie depuis longtemps déjà par la loi sur la formation professionnelle. La plupart des professions agricoles spécialisées sont organisées comme les professions de l'industrie et des arts et métiers, selon le modèle qui prévoit un apprentissage de trois ans. Les six écoles préparant à la maturité professionnelle technico-agricole sont, pour la plupart, organisées comme des écoles à plein temps dont la fréquentation fait suite à l'apprentissage. Des formations élémentaires sont proposées pour l'agriculture en général, pour la culture maraîchère et pour les soins apportés aux chevaux.

Par rapport à la formation dans le domaine de l'industrie et des arts et métiers, les divergences essentielles suivantes sont à signaler: les règlements et les instructions sont arrêtés par les organismes responsables de la formation professionnelle et approuvés par l'Office fédéral de l'agriculture; le financement fixé par la loi sur l'agriculture prévoit des subventions fédérales plus élevées que la loi sur la formation professionnelle.

Professions agricoles:

Contrats d'apprentissage en 1988:	3491		
Agriculteur/agricultrice	2549	Laitier/laitière	58
Ecuyer/écuyère	138	Arboriculteur/arboricultrice	13
Aviculteur/avicultrice	19	Palefrenier/palefrenière	58
Maraîcher/maraîchère	74	Cavalier de course/cavalière de course	8
Cidrier/cidrière	14	Caviste	100
Fromager/fromagère	374	Viticulteur/viticultrice	113

En 1980, 2797 jeunes ont entrepris un apprentissage dans l'agriculture; en 1990 ils étaient 1171 et 872 en 1998.

Source: OFS

2.2.3 Sylviculture

Les professions sylvicoles ont été d'emblée reliées à l'organisation et à la police des forêts. La loi fédérale de 1876 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées préconisait une division judicieuse des cantons en matière d'organisation forestière, ainsi que l'engagement et la rému-

nération de forestiers disposant d'une formation suffisante. En 1902, tous les peuplements forestiers étaient placés sous la haute surveillance de la Confédération et l'engagement d'agents forestiers était alors prescrit.

Les versions plus récentes de la loi sur les forêts mentionnent, à partir de 1963, les professions de bûcheron et d'ouvrier forestier qualifié (aujourd'hui forestier-bûcheron). En ce qui concerne la formation, des dispositions tirées de la loi sur la formation professionnelle alors en vigueur font peu à peu leur apparition dans la législation sur les forêts. La haute surveillance et l'encouragement de la formation sont toujours restés l'affaire de l'Inspectorat des forêts, devenu Office fédéral des forêts, aujourd'hui intégré à l'OFEFP. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les forêts (loi sur les forêts, Lfo; RS *921.0*), la loi sur la formation professionnelle est entièrement applicable au personnel forestier (forestier-bûcheron, contremaître forestier, forestier). Tandis que la LFPr réglemente les aspects concernant la politique de formation, la LFo tient compte, à l'art. 39, des questions de formation spécifiques au domaine des forêts. L'assujettissement de la formation à ces deux législations est maintenu.

Les professions forestières sont avant tout des professions du secteur public. A l'heure actuelle, le personnel forestier comprend environ 5000 forestiers-bûcherons, 140 contremaîtres forestiers et 1000 forestiers, ainsi que 930 apprentis.

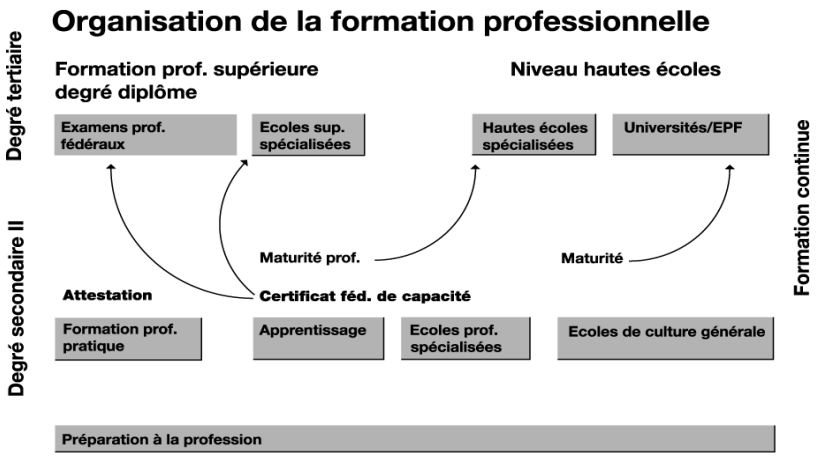
2.3 Formation initiale différenciée – Degré secondaire II

Au niveau du degré secondaire II, la formation professionnelle ne satisfait pas à l'exigence de différenciation. L'offre actuelle de l'apprentissage, outre la formation en entreprise, porte sur un à deux jours d'école par semaine. L'offre supplémentaire est assurée par les écoles à plein temps.

Afin de garantir l'acquisition de qualifications par la théorie et la pratique, des offres seront prévues pour satisfaire des besoins scolaires accrus, tout en restant en prise directe sur la pratique professionnelle. Ce sera la mission des futures «écoles professionnelles spécialisées».

Il est par ailleurs nécessaire d'assurer l'acquisition de qualifications à un niveau élémentaire. Le renforcement des exigences requises dans la pratique entraîne un accroissement du nombre de personnes devant disposer d'une formation initiale, sans pour autant être capables de réussir un apprentissage ou avoir l'intention de relever ce défi. Dans l'intérêt de ces personnes et dans celui de l'apprentissage qui ne devrait pas constamment être revu à la baisse pour assurer une plus grande accessibilité, il conviendra de prévoir un niveau aux exigences plus limitées, tout en garantissant de réelles prestations de formation et des qualifications reconnues. Ce sera le rôle de la «formation professionnelle pratique».

Figure 6



Même si elle ne ressort pas clairement du schéma, la perméabilité est assurée à tous les niveaux. Les flèches indiquent les accès directs. Pour tous les autres accès, les établissements qui accueillent les personnes en formation doivent définir les exigences supplémentaires pratiques et théoriques ou les intégrer dans leur propre offre.

2.3.1 Apprentissage

L'organisation future de l'apprentissage repose sur les trois principes suivants:

- Le système dual est maintenu, avec une formation dispensée à la fois par des entreprises formatrices ou des entreprises offrant des stages et par l'école professionnelle.
- La formation initiale vise des activités professionnelles dont l'organisation peut varier en fonction des besoins et des exigences des associations concernées mais aussi de l'évolution économique et sociale (concept professionnel).
- Une modularisation[7] intégrale n'est pas envisagée. Afin de garantir une formation complète aux jeunes – qui constituent toujours la majeure partie des personnes en formation – il importe de ne pas diviser la formation initiale en différentes unités, combinables à volonté.

L'organisation des filières de formation est assouplie. La subdivision rigide en vigueur est abandonnée (p. ex. un à un jour et demi d'école par semaine). Pour

[7] Le terme de modularisation couvre trois variantes différentes: (1) la singularisation, (2) la différenciation, (3) l'extension. La singularisation implique la possibilité de regrouper à souhait différentes unités autonomes, indépendantes d'une profession. La différenciation signifie la restructuration d'une filière de formation par des unités entrant dans un cursus de formation. L'extension consiste à développer une formation en y ajoutant des qualifications supplémentaires.

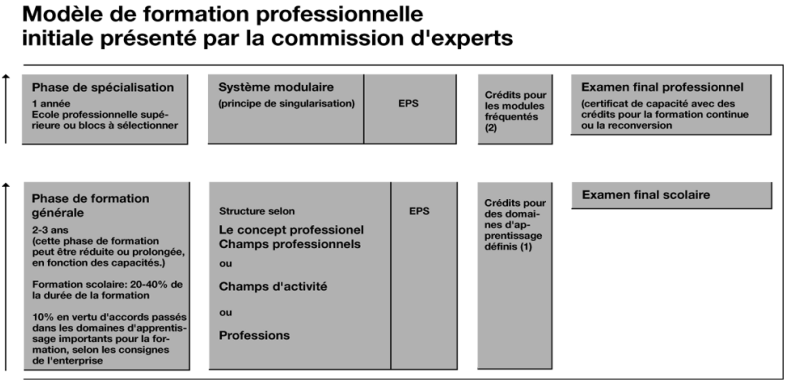
chaque voie, une formation concentrée sur certaines périodes (cours-blocs) pourra être prévue, selon les besoins, à l'école ou dans l'entreprise ou dans des cours interentreprises (p. ex. une année de formation essentiellement scolaire la première année et un enseignement à l'école en cours d'emploi, ainsi qu'un travail en entreprise, les années suivantes.) En règle générale, le contrat d'apprentissage sera conclu pour toute la durée de l'apprentissage. La formation à l'école professionnelle représentera 20 à 40 % de la durée totale de l'apprentissage régulier. Les premières expériences réalisées par l'Association suisse pour la communication visuelle (Viscom) dans le cadre d'années scolaires d'introduction et d'années initiales d'apprentissage dans l'informatique sont prometteuses.

L'apprentissage durera normalement trois ou quatre ans. Le projet de loi ne prescrira pas de modèle de base uniforme pour la structure de la formation professionnelle. La manière dont l'apprentissage sera organisé et réparti dans le temps variera en fonction des exigences de l'activité professionnelle que la personne en formation sera appelée à exercer. Ce qui laissera une marge de manœuvre suffisante pour organiser la formation professionnelle. Grâce à cette latitude accrue, les possibilités de qualification seront davantage orientées en fonction des besoins, ce qui se fera néanmoins au détriment d'une certaine homogénéité. A titre d'exemple, voici des modèles différenciés d'apprentissage dans les domaines de la production, des services et de l'informatique:

Modèle de la commission d'experts

La commission d'experts pour la nouvelle loi sur la formation professionnelle a élaboré un modèle d'apprentissage (*cf.*fig. 7), en vertu duquel la phase de formation générale est suivie d'une phase de spécialisation, qui est organisée de manière principalement modulaire selon le principe de différenciation ou d'extension.

Figure 7



(1) Structure axée sur les particularités du concept pour une profession: une formation dispensée par blocs au sein de l'école et de l'entreprise ou de réseaux d'entreprises, un enseignement dispensé par l'école professionnelle, une formation en entreprise.
(2) A titre d'approfondissement et de spécialisation ou comme introduction à la formation continue, les personnes en formation et leur entreprise choisissent un nombre donné de modules.

Pendant l'année de spécialisation, les personnes en formation qui ne fréquentent pas l'école préparant à la maturité professionnelle sélectionnent des blocs de cours, en accord avec l'entreprise formatrice. Cette cours-blocs sont dispensés par les écoles professionnelles, par les associations professionnelles, par les réseaux d'entreprises et par des institutions privées.

La phase de spécialisation sert à préparer les personnes en formation à planifier leur formation continue (formation tout au long de la vie). Par ailleurs, celui qui opte pour la maturité professionnelle déjà durant la phase de formation générale est dispensé des blocs de spécialisation. Le nombre de cours pour la maturité professionnelle peut ainsi être augmenté.

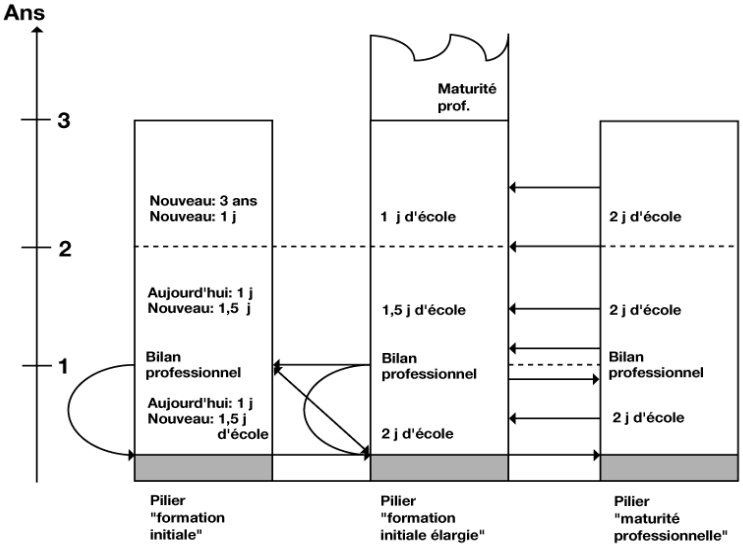
Etant donné que l'organisation de l'apprentissage n'est pas réglementée de manière exhaustive dans la loi, les examens ne le sont pas non plus. Il est important que ceux-ci aient lieu selon des principes quasiment identiques pour tous les apprentissages, de manière à éviter des inégalités dans les exigences posées pour les diverses activités professionnelles. Un examen de fin d'apprentissage comporte plusieurs éléments: des «crédits» pour des prestations partielles définies, pour des travaux axés sur des projets ainsi que des examens partiels et finals, dont l'addition donne la note globale pour l'examen ou le certificat de capacité. La conception des examens multiformes en cours de formation vise d'une part à encourager l'acquisition régulière de connaissances et, d'autre part, à éviter la pression engendrée par un examen final unique.

Modèle de formation initiale dans le domaine commercial

La réforme actuelle de la formation commerciale de base permet de tester un autre modèle (cf. fig. 8). Il devra être possible dorénavant de suivre l'apprentissage commercial à différents niveaux d'exigence, en fonction des besoins du marché du travail et du potentiel des personnes en formation.

Figure 8

Modèle concernant la formation commerciale



La perméabilité est assurée entre ces niveaux. La durée de l'apprentissage peut être conçue de manière souple, en particulier lors d'un changement de niveau. Un tel changement se fonde sur un bilan à l'issue de chaque année d'apprentissage.

La formation débute par un cours de base au sein de l'école et par un cours d'introduction interentreprises visant à transmettre des compétences de base, spécifiques au domaine professionnel, mais aussi des compétences sociales et méthodologiques, de manière à décharger l'entreprise formatrice de cette tâche qui implique un investissement important. La part de formation à l'école professionnelle est dégressive.

La coopération entre les lieux d'apprentissage permet une formation véritablement duale. L'école et l'entreprise formatrice planifient et organisent conjointement les diverses unités de formation et unités de processus[8]. L'examen de fin d'apprentissage est conçu de façon à ce que les compétences acquises au sein de l'entreprise et de l'école comptent respectivement pour moitié.

Modèle d'apprentissage dans le domaine de l'informatique

Sur mandat de l'OFFT, un groupe représentatif d'experts a élaboré en 1999 un projet de réorganisation des formations de l'informatique. L'objectif premier était de mettre en place des structures de formation efficaces afin de pallier la pénurie de spécialistes dans ce domaine qui connaît une évolution fulgurante. Le nouveau modèle est caractérisé par les principes qui ont également guidé le nouveau régime

8 On entend par «unité de processus» le déroulement intégral d'une tâche.

de la formation professionnelle: apprentissage dual comportant des parts variables de formation scolaire, formation initiale étendue en fonction des objectifs de formation, structure de la formation initiale selon un système modulaire, perméabilité garantie, etc.

Dans le cadre de la formation initiale, l'offre ne porte plus que sur une seule profession, laquelle est subdivisée selon des thèmes principaux, en différentes orientations de spécialisation comme la technique des systèmes, les applications ou l'assistance aux utilisateurs. La formation repose sur un apprentissage de quatre ans avec une base commune représentant entre 30 à 50 % des contenus pour toutes les orientations. 60 % de la durée de l'apprentissage est consacré à la pratique. Les personnes en formation travaillent sur des projets concrets tirés de la pratique en entreprise. Elles passent des accords avec les entreprises formatrices sur des objectifs à atteindre, accords qui débouchent sur la constitution d'un dossier individuel pour la personne en formation. Les qualifications transmises par les écoles professionnelles et les cours interentreprises requièrent 40 % de la durée de l'apprentissage. Elles sont influencées par des objectifs d'apprentissage proposés principalement de manière modulaire. L'existence de modules de base et de modules d'approfondissement permet d'empêcher que les personnes en formation ne choisissent des modules pouvant conduire à des qualifications inadaptées.

La réglementation de la formation est également novatrice: seul un règlement d'organisation est établi. Il fixe des normes de prestations pour la formation et la qualification. Un groupe de travail est chargé d'assurer la coordination pour l'ensemble de la Suisse, d'approuver les principes directeurs de la formation, de reconnaître les combinaisons de modules et de continuer à développer la formation dans ce domaine. Cette structure permet d'actualiser en permanence les contenus de formation. L'adaptation des prescriptions à l'évolution technique ne nécessite plus de longs travaux de révision des règlements ni l'organisation de procédures de consultation.

Regroupement des professions en champs professionnels

On réclame depuis des années le regroupement de professions apparentées en champs professionnels. Jusqu'à présent, cette exigence ne s'est imposée qu'avec peine. La base commune élargie doit augmenter les possibilités d'intervention des professionnels et améliorer la perméabilité des professions entre elles. Les premiers champs professionnels ont été créés sous le régime précédant la LFPr en vigueur. En 1979, les cinq professions distinctes de menuisier, d'ébéniste, de menuisier pour les éléments de bâtiment, de menuisier en sièges, de vitrier-menuisier ont été regroupées en une seule, celle de menuisier-ébéniste, avec deux orientations. D'autres regroupements ont suivi. On peut citer l'exemple de la profession d'imprimeur qui, en 1989, a remplacé les cinq professions d'essayeur offset, d'imprimeur en héliogravure, d'imprimeur sur petite offset, d'imprimeur typo-offset et d'imprimeur offset.

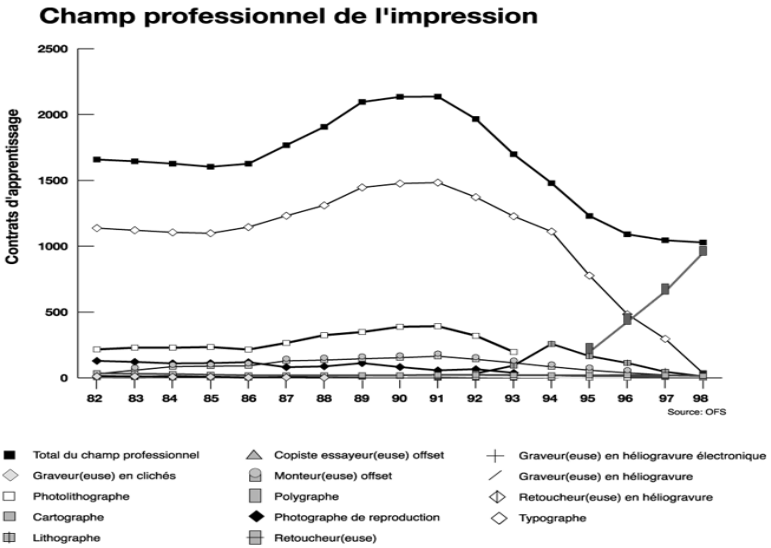
Cette tendance s'est renforcée dans la seconde moitié des années 90. En 1997, seize professions du domaine de la mécanique ont été regroupées en quatre nouvelles professions de l'industrie des machines:

- celle d'automaticien à la place de mécanicien-électricien, de constructeur de machines électriques, d'automaticien et de monteur de tableaux électriques;
- celle d'électronicien à la place d'électronicien et de monteur-électronicien;

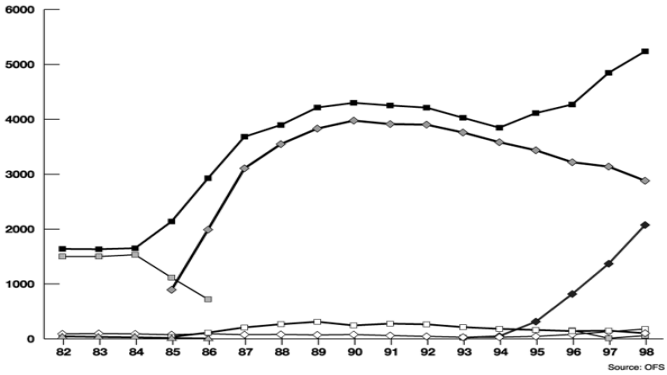
– celle de constructeur à la place de dessinateur de machines et de dessinateur technique;
– celle de polymécanicien à la place de mécanicien de machines, d'ajusteur-monteur, de mécanicien, de mécanicien de précision, d'outilleur, de conducteur de machines-outils, de mécanicien-décolleteur et d'opérateur sur machines de câblerie.

D'autres regroupements ont suivi en 1999, avec l'apparition de la profession d'assistant de l'industrie textile (domaine professionnel comportant six orientations), et de celle de dessinateur technique (spécialisations chauffage, réfrigération, ventilation et installations sanitaires). La création de nouveaux domaines est en préparation. Citons notamment la technologie des denrées alimentaires (conserves et surgélation, aliments, boissons), l'assistance en logistique (magasinier, employé postal, employé spécialiste d'exploitation CFF et emballeur de déménagement). Mentionnons encore le domaine des toitures et des murs (enveloppe de bâtiment) regroupant les professions de couvreur, de ferblantier, d'isoleur, de charpentier et éventuellement d'autres professions ainsi que le champ des professions liées à la nature pour l'agriculture et l'horticulture.

Figure 9



Champ professionnel de l'électronique et de l'informatique



2.3.2 Formation professionnelle pratique

Le projet de loi prévoit d'introduire l'échelon de la «formation professionnelle pratique», et cela pour deux raisons: d'une part, l'accroissement des exigences de l'apprentissage, en raison de l'évolution technologique, ne devrait pas conduire à ce que des jeunes scolairement moins capables soient exclus d'une formation réglementée ou se voient coller l'étiquette négative de la formation élémentaire. D'autre part, les besoins de l'économie appellent des possibilités de qualification plus courtes que les formations en trois ans, mais non moins exigeantes pour autant.

A l'heure actuelle, devant l'impossibilité de pouvoir former une relève suffisante, certaines branches sont confrontées à la décision de devoir baisser de manière significative les exigences de l'apprentissage (p. ex. dans le domaine des installations sanitaires). Ce choix n'est ni dans l'intérêt de l'économie ni dans celui des futurs professionnels. Il existe, par ailleurs, des emplois nouveaux, par exemple dans les centres d'appel, qui ne nécessitent pas un apprentissage de trois ans sanctionné par un certificat de capacité.

La formation professionnelle pratique doit permettre une différenciation, d'une part selon les capacités individuelles et d'autre part selon les besoins. Elle se fonde toutefois sur des exigences de qualification clairement définies. De cette façon, elle doit aussi prendre la relève de la formation élémentaire, laquelle s'aligne totalement sur les capacités individuelles des personnes à former. Pour atteindre le niveau de qualification requis, un encadrement professionnel individualisé est prévu pour soutenir les jeunes qui éprouvent des difficultés à se former.

La formation professionnelle pratique est axée principalement sur l'acquisition de compétences pratiques en entreprise. L'enseignement d'accompagnement sert en premier lieu à compléter les connaissances professionnelles et à combler des lacunes constatées dans le savoir-faire ou les aptitudes de base. Compte tenu du principe en

vertu duquel il n'y a pas de diplôme sans raccordement, la formation professionnelle pratique doit permettre également un apprentissage écourté sanctionné par un certificat de capacité et ouvrir ainsi l'accès à la formation professionnelle supérieure.

Cette offre pourrait comporter une autre variante, à savoir l'année de pratique réclamée aux titulaires d'un certificat de maturité qui veulent accéder aux hautes écoles spécialisées. Un stage pratique structuré, qui tienne compte des acquis, représenterait en l'espèce un progrès pour la formation par rapport à une quelconque année de travail modulable à l'envi. Cette offre ne saurait pourtant venir concurrencer les apprentissages écourtés.

Pour l'Union syndicale suisse, l'apprentissage doit rester le niveau de qualification officiel le plus bas, la formation professionnelle pratique pouvant alors être considérée le cas échéant comme un préapprentissage. Un système de formation cohérent, qui tient compte de la situation et des intérêts à la fois des personnes en formation et des entreprises formatrices, exige néanmoins, pour compléter le certificat fédéral de capacité, un niveau supplémentaire de différenciation. Le certificat de capacité risquerait sinon de devenir un fourre-tout pour les qualifications les plus diverses. La transparence du système en pâtirait, et une différenciation ouverte ou masquée sur le marché du travail ou dans les conditions d'admission ne pourrait être empêchée.

2.3.3 Ecole professionnelle spécialisée

Le système de formation professionnelle doit également offrir davantage de possibilités de formation plus exigeantes sur le plan des connaissances. En effet, d'une part, les exigences en matière de qualification augmentent et de l'autre, il faut éviter que les jeunes particulièrement capables n'aient d'autre choix que la voie gymnasiale. Voilà pourquoi nous proposons désormais l'école professionnelle spécialisée, parallèlement à la maturité professionnelle (cf. ch. suivant).

Les écoles professionnelles spécialisées viennent compléter la formation professionnelle, mais ne remplacent pas les apprentissages actuels. Elles constituent bien plus un échelon de qualification à part entière, dont la réglementation doit faire l'objet de dispositions spéciales.

De telles écoles auront leur utilité notamment dans certains secteurs des services qui nécessitent un niveau scolaire élevé, comme le domaine de la santé ou le secteur social, ou encore pour des segments choisis dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication. En fait, partout où la composante scolaire doit représenter plus de la moitié de la durée de la formation, la formation dispensée dans les écoles professionnelles spécialisées peut remplacer l'apprentissage. Il serait excessif de demander aux entreprises d'assurer la responsabilité d'une voie de formation dont la majeure partie se déroule dans un autre lieu de formation.

A l'inverse, il convient de ne pas renoncer à l'avantage du système dual, qui réside dans la connexion directe avec les besoins du marché du travail. On y parviendra en:

– intégrant dans la partie de la formation en entreprise, au sein de la filière «école professionnelle spécialisée», un stage d'une durée minimale d'une année, totalement inséré dans la formation.

– élaborant les règlements de la formation en étroite collaboration avec les associations professionnelles, afin que celles-ci assument leur responsabilité dans le choix des qualifications et des lieux de formation pratique.

Le concept des écoles professionnelle spécialisées s'inspire des écoles de commerce, auxquelles on a ajouté de nouveaux champs professionnels. Dans le cadre de la nouvelle loi, certaines écoles de commerce devraient intégrer davantage et de manière structurée l'alternance des lieux de formation, bien qu'elle soit déjà en partie réalisée. Les écoles de métiers en revanche représentent un cas particulier parmi les voies de formation basées sur des règlements d'apprentissage en entreprise. Du fait qu'elles dispensent une formation pratique dans leurs propres ateliers, elles seraient susceptibles, le cas échéant, d'accueillir également les stages pratiques prévus dans les formations proposées à l'école professionnelle spécialisée.

Le projet concernant les écoles d'informatique dans le cadre du deuxième arrêté sur les places d'apprentissage constitue un test pour les écoles professionnelles spécialisées. Un groupe de pilotage élargi et formé d'experts de la formation dans les cantons et les organisations du monde du travail a été chargé d'en élaborer le concept et les domaines d'application possibles.

Les écoles du degré diplôme ne figurent pas dans la réglementation de la formation professionnelle. Variante régionale des écoles dispensant un enseignement de culture générale, elle relèvent de la compétence des cantons, surtout comme moyen de préparation aux formations des domaines de la santé, du social et des arts. Au-delà de cette fonction de «voie d'accès», elles pourraient, en vertu de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, se voir transformées en écoles professionnelles spécialisées, ce qui présupposerait toutefois l'intégration d'éléments liés à la pratique dans les programmes de formation correspondants.

2.3.4 Maturité professionnelle

La maturité professionnelle, dont l'idée a été lancée en 1993, a été introduite de manière progressive. Voie de formation attractive, elle contribue à renforcer la formation professionnelle, dont l'offre s'étend désormais de la formation initiale au niveau des hautes écoles. La maturité professionnelle atteste une culture générale approfondie et élargie, en sus de la formation professionnelle initiale. Elle présuppose toujours l'existence d'un certificat de capacité et traduit ainsi, sous l'angle tant professionnel que scolaire, l'aptitude à fréquenter une haute école.

Si la maturité gymnasiale est rarement mise en question comme voie d'accès à l'université, la jeune maturité professionnelle doit continuer à consolider son assise. Une révision est en cours en vue d'uniformiser les différentes orientations de la maturité professionnelle[9]. Il s'agit du même coup d'améliorer la coordination entre les plans d'études et les besoins et les exigences de la nouvelle haute école spécialisée.

Le message du 25 novembre 1998 sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pour les années 2000 à 2003 (FF *1999* 271) avait déjà signalé la nécessité d'offrir aux jeunes des offres attrayantes et d'égale valeur à l'issue de la scolarité obligatoire et de créer, à des conditions équitables, la perméabilité

9 Les pourcentages les plus élevés parmi les 6026 certificats décernés en 1999 se trouvent dans les orientations suivantes: commerciale (47 %) et technique (46 %). Le reste (7 %) concerne les maturités professionnelles artistiques, artisanales et technico-agricoles.

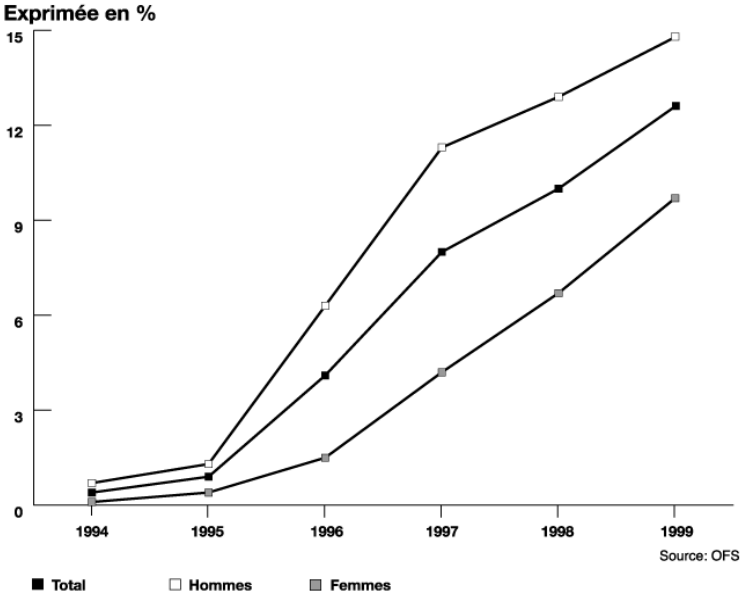
entre la fin de l'apprentissage/la maturité professionnelle, le niveau général d'une haute école, une haute école spécialisée et les études universitaires. Une première percée avait été réalisée avec la convention passée en octobre 1998 entre les écoles polytechniques fédérales (EPF) et les hautes écoles spécialisées sur la reconnaissance réciproque des études accomplies. De fortes réserves subsistent encore, surtout dans le domaine universitaire, envers la perméabilité générale, pour des raisons institutionnelles et de prestige. A l'inverse, les conditions d'admission trop formelles pratiquées par les hautes écoles spécialisées à l'égard des titulaires de certificats de maturité gymnasiale ne se sont pas révélées totalement concluantes et ont amené les intéressés à réclamer un apprentissage écourté, notamment dans le domaine de l'industrie des machines.

L'ordonnance de 1998 sur l'examen suisse de maturité prévoit notamment des examens complémentaires pour les titulaires d'un certificat fédéral de maturité professionnelle, examens qui leur permettront d'accéder aux universités et aux hautes écoles (art. 28). L'organisation de tels examens est en cours.

Il convient de mentionner ici le projet Euro-Bac. Il s'agit d'un modèle qui réunit les contenus professionnels et de culture générale dans la formation initiale et qui fixe une norme européenne à une formation offrant une double qualification. Euro-Bac doit permettre l'accès aux établissements universitaires des pays européens. Dans le cadre du programme de formation européen *Leonardo da Vinci*, 21 partenaires de dix pays travaillent à la mise au point et à l'évaluation de normes pour Euro-Bac. La Suisse y est associée, en tant que partenaire à titre informel.

Figure 10

Proportion des maturités professionnelles par rapport aux certificats fédéraux de capacité



2.4 Formation professionnelle supérieure – Degré tertiaire

La nouvelle loi sur la formation professionnelle institue un domaine professionnel au degré tertiaire en plus de celui du niveau des hautes écoles. Contrairement à la LFPr en vigueur, elle distingue la formation professionnelle supérieure de la formation continue, laquelle vise à renouveler et à élargir les connaissances en s'inscrivant dans le prolongement direct de la formation initiale. Le nouveau chapitre de la formation professionnelle supérieure réunit les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs, d'une part, et les écoles supérieures spécialisées, d'autre part, ces deux domaines formant une offre indépendante intégrée au degré tertiaire.

Les domaines en question se caractérisent par une demande de formations dont les exigences dépassent de toute évidence le niveau d'une formation initiale du degré secondaire II. Ces formations ne doivent à l'avenir plus être situées quelque part entre la formation initiale et la formation continue, mais doivent être positionnées clairement au degré tertiaire. Elles acquerront de la sorte une véritable identité, favorable à la perméabilité et à la transparence à l'échelle nationale.

La formation professionnelle supérieure en chiffres(diplômes décernés en 1998)

En 1998, plus de 26 000 diplômes ont été décernés dans la formation professionnelle supérieure. Les 4020 titres délivrés par les hautes écoles spécialisées, régies depuis 1995 par une loi propre, ont également été pris en compte dans cette statistique10:

–	écoles supérieures spécialisées	2 860
–	examens professionnels et professionnels supérieurs	10 720
–	formation professionnelle supérieure non réglementée par la Confédération	8 500

Environ un quart des jeunes adultes – une part en constante progression depuis 1980 – achèvent avec succès une formation professionnelle supérieure. Deux sur trois sont des hommes. Les femmes se concentrent surtout dans les domaines de la santé, du social et de la pédagogie. La formation professionnelle du degré tertiaire a plus de succès auprès des jeunes Alémaniques (29 %) qu'auprès des jeunes Latins (21 %). Aucune comparaison avec l'étranger n'est possible, faute d'indicateur similaire11.

Toute personne souhaitant accéder au degré tertiaire doit avoir suivi une formation de trois ans au moins au degré secondaire II, couronnée par un certificat fédéral de capacité ou par un titre sanctionnant une formation de l'enseignement général. Une formation professionnelle initiale peut bien sûr être entamée au degré tertiaire, notamment dans les cas où un titre sanctionnant une formation d'enseignement général est exigé comme condition d'admission (dans les autres cas, on parle généralement de seconde formation ou de poursuite de la formation). Dans la loi sur la formation professionnelle, le terme de formation initiale se rapporte toutefois toujours à une première formation professionnelle du degré secondaire II.

Les offres de formation du degré tertiaire se caractérisent par une variété extraordinaire sur le plan du contenu, des exigences, des organes responsables et du financement. Des offres spécifiques de formation viennent combler les attentes les plus diverses.

2.4.1 Examens professionnels et examens professionnels supérieurs

Contrairement aux écoles supérieures spécialisées, où l'ensemble de la filière de formation est reconnu, seuls les règlements et le déroulement des examens sont réglementés dans le cas des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs (examens de maîtrise). Il n'est pas nécessaire d'avoir fréquenté certaines filières pour pouvoir se présenter à ces examens. En règle générale, les institutions de formation des associations professionnelles, les écoles publiques et les écoles privées proposent des cours préparatoires. Les examens professionnels et les examens professionnels supérieurs présupposent une expérience professionnelle de plusieurs années dans le domaine concerné.

10 Examens finaux en 1998, Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel, 1999.
11 Cf. Les indicateurs de l'enseignement en Suisse, Office fédéral de la statistique (OFS), 1999, p. 86.

Les branches de l'économie ont une grande influence sur les examens fédéraux. Les associations professionnelles fixent le contenu et règlent le déroulement des examens. L'organisation de ceux-ci est le plus souvent effectuée dans le cadre du système de milice. Jusqu'à présent, la Confédération a reconnu, sur proposition des associations professionnelles, 157 examens professionnels supérieurs et 151 examens professionnels (1999). Le niveau des examens est très variable; il est parfois en partie comparable à celui des hautes écoles spécialisées.

2.4.2 Ecoles supérieures spécialisées

La loi sur la formation professionnelle actuelle ne traite que marginalement des écoles supérieures spécialisées. A l'époque de l'adoption de la loi, les priorités politiques étaient différentes. Les solutions cantonales et les initiatives de divers organes responsables ont, par conséquent, marqué la formation professionnelle supérieure de leur empreinte. La structure de l'école est caractérisée par une forte spécialisation. Il existe par ailleurs un grand nombre d'écoles dont certaines sont très petites.

Les écoles supérieures spécialisées ont pour vocation première de dispenser une formation spécialisée axée sur la pratique. Elles préparent les personnes en formation à exercer des fonctions de cadres moyens et tiennent compte des besoins du marché. La souplesse et la prise en compte optimale des besoins des différents groupes professionnels et des branches économiques respectives comptent pour beaucoup dans leur succès.

Si la situation de ces écoles sur le marché est bonne, il est par contre difficile de les distinguer clairement des autres institutions, et notamment des hautes écoles spécialisées (HES) qui couvrent pour certaines des domaines identiques. Ce manque de transparence a d'ailleurs souvent été dénoncé par les représentants de ces écoles.

La formation dispensée dans les écoles supérieures spécialisées peut s'acquérir à plein temps. Elle dure alors en général entre deux et trois ans. La formule de la formation en cours d'emploi demande entre trois et quatre ans de formation. Le candidat doit en principe avoir achevé un apprentissage dans le domaine concerné et réussi un examen d'admission.

Le Département fédéral de l'économie a adopté des ordonnances concernant les conditions minimales de reconnaissance des écoles suivantes: écoles supérieures d'arts appliqués, écoles supérieures de tourisme, écoles supérieures d'informatique de gestion, écoles supérieures de droguerie, écoles supérieures de la restauration, écoles supérieures d'économie familiale et écoles supérieures de gestion commerciale. Le niveau des écoles supérieures d'arts appliqués et des écoles supérieures d'économie familiale correspond à celui des écoles d'ingénieurs et des écoles supérieures de cadre pour l'économie et l'administration (ESCEA), qui ont été, en 1996, promues au rang de hautes écoles spécialisées. Les niveaux des autres écoles supérieures spécialisées est identique à celui des écoles techniques (ET). En tout, plus de 60 écoles techniques et environ 30 autres écoles supérieures sont reconnues comme des écoles supérieures spécialisées.

2.4.3 Lignes de développement

Il existe actuellement différents diplômes dans le cadre de la formation professionnelle supérieure. La nouvelle loi prévoit d'introduire un seul niveau de qualification reconnu qui sera plus facile à identifier pas les non-spécialistes et correspondra au niveau 5 de la norme ISCED97 (International Standard Classification of Education). On pourra ainsi, d'une part, offrir aux organes compétents un cadre à l'intérieur duquel ils pourront définir de leur propre chef la matière à enseigner et, d'autre part, améliorer la transparence et accroître la perméabilité dans l'ensemble du système qui, à ce niveau, prendra plus de poids avec l'intégration des formations du domaine de la santé et du social.

Le projet de loi continue de distinguer les écoles supérieures spécialisées des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs, même si les qualifications obtenues ici et là sont partiellement comparables. Par rapport aux qualifications des arts et métiers, les formations spécifiques telles que celles de la santé et du social impliqueront une plus grande part de théorie liée à la transmission des connaissances et des aptitudes.

Il serait erroné de vouloir soumettre les écoles supérieures spécialisées, qui tirent leurs forces de leur spécialisation et de leur implantation dans une région, à un processus de concentration pareil à celui, indispensable, que connaissent les hautes écoles spécialisées. Il s'agira plutôt de chercher plus activement qu'aujourd'hui de nouvelles formes de coopération avec les hautes écoles spécialisées et avec les organes responsables des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs. On pourrait par exemple envisager d'engager les mêmes enseignants et de proposer des offres communes dans le domaine des formations postgrade.

2.5 Formation continue à des fins professionnelles

La maîtrise de l'évolution rapide du savoir et des connaissances passe par la formation continue. Il est en effet de plus en plus difficile de transmettre en temps utile des connaissances qui sont très vite dépassées. L'aptitude à assimiler rapidement et constamment des connaissances nouvelles prend de plus en plus d'importance. Les compétences requises à cet effet doivent déjà être acquises et exercées au degré secondaire II. Il est important de sensibiliser les élèves dès ce niveau à la nécessité de se perfectionner en vue de mettre à jour constamment les qualifications professionnelles qui leur permettent de s'adapter aux besoins du marché du travail.

Dans la formation continue, il y a une forte imbrication de la responsabilité individuelle et de l'offre étatique et privée. La formation continue est dans l'intérêt aussi bien de l'individu que de l'employeur. Elle est par conséquent également de leur responsabilité. Il est indiqué que l'Etat s'y engage à titre subsidiaire, car il est dans son intérêt que la population ait un niveau de formation aussi élevé que possible. Dans le cas de certaines personnes (p. ex, des laissés-pour-compte de la formation) et de certains domaines professionnels, le renouvellement nécessaire des connaissances et des aptitudes ne peut être assuré qu'avec le soutien des pouvoirs publics.

Selon un rapport d'experts sur la formation continue, notre système actuel de formation est loin de prendre en compte l'importance croissante de la formation per-

manente ou, plus précisément, de la nécessité d'apprendre tout au long de la vie[12]. La révision de la loi sur la formation professionnelle tient compte de ce diagnostic. Pour des raisons politiques (la Confédération n'est compétente qu'en ce qui concerne la formation continue à des fins professionnelles) et pour ne pas solliciter exagérément le système de la formation professionnelle, la nouvelle loi ne peut pas fournir l'occasion de régler la formation continue d'une façon totalement nouvelle.

La formation continue, sous le régime de la loi sur la formation professionnelle, doit rester axée sur la profession. Du fait de l'importance croissante de la culture générale dans l'acquisition de la compétence professionnelle, elle ne saurait cependant se limiter exclusivement au domaine technique spécialisé et elle intégrera toujours plus des connaissances et des aptitudes plus vastes.

2.5.1 Relation avec le monde du travail

Consciente du problème de délimitation de la formation continue, la commission d'experts s'est mise d'accord sur une notion extensive de celle de la formation continue «à des fins professionnelles». La distinction opérée à l'heure actuelle (chômeurs, personnes actives occupées, etc.) n'est pas satisfaisante. En outre, le terme d'éducation générale des adultes est trop vague. Dans le sens d'une approche globale, la formation continue à des fins professionnelles inclut les offres de formation les plus diverses, pour autant qu'elles soient liées au monde du travail. Relevons par ailleurs que les méthodes statistiques modernes ne se basent plus sur des considérations structurelles qui sont dénuées d'expression, mais sur les déclarations des personnes interrogées.

La formation continue à des fins professionnelles vise à maintenir et à renforcer l'aptitude des individus à répondre aux besoins du marché du travail. Elle cherche en particulier à offrir aux personnes pour qui la formation n'est pas une chose connue, ainsi qu'aux personnes qui réintègrent le monde professionnel, la chance de rafraîchir leurs connaissances et leur savoir-faire ou de rattraper la formation manquante. C'est précisément ici qu'il faut veiller à l'égalité des chances et à l'égalité entre les sexes. Les offres de formation adéquates seront à l'avenir également proposées essentiellement par les cantons et par les prestataires privés.

2.5.2 Rôle subsidiaire de la Confédération

Investie ici d'une mission stratégique, la Confédération intervient à titre subsidiaire pour garantir la coordination et la transparence à l'échelle nationale. C'est à elle qu'il appartient également d'encourager ou de suggérer des mesures destinées à assurer le maintien dans la vie active des personnes dont la profession se restructure. Dans le domaine social et dans celui, plus étroit, de la politique de la formation, elle sera plus attentive, d'une part, au problème de la réinsertion des personnes ayant abandonné leur activité professionnelle pour s'acquitter de tâches publiques, socia-

12 Philipp Gonon, André Schläfli u. a., Weiterbildung in der Schweiz: Situation und Empfehlungen. Rapport à l'intention de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et de l'Office fédéral de la culture, Zurich, novembre 1998, p. 3.

les ou familiales et, d'autre part, au problème de la formation des personnes demeurées à l'écart des possibilités de formation.

Selon une étude de l'Office fédéral de la statistique sur le comportement en matière de formation continue[13], toutes les couches de la population ne sont pas présentes de la même façon dans le domaine de la formation continue: les hommes le sont davantage que les femmes; les personnes hautement qualifiées le sont plus que celles dont la qualification est moins bonne; les employés de grandes entreprises sont proportionnellement plus nombreux que les collaborateurs des petites et moyennes entreprises. Des études menées à l'étranger sont parvenues à des résultats semblables.

Les incitations de l'Etat doivent être conçues de sorte que la participation à la formation continue augmente et qu'elle inclue davantage les groupes qui, jusqu'ici, l'ont boudée. On pourrait donner l'impulsion nécessaire en ouvrant par exemple à chacun un compte personnel de formation continue. A cet effet, il faudrait prévoir un volume de financement de près de 100 millions de francs, pour un budget de formation de 2500 francs par personne ayant achevé un apprentissage. De telles incitations sont cependant sujettes à des appréciations très controversées[14]. Il s'agira d'abord de tester leur efficacité, dans le cadre de projets pilotes, par exemple.

La formation continue à des fins professionnelle est une tâche à long terme. Des mesures de formation continue liées à la situation du marché du travail seront certes également proposées à plus court terme. Les expériences acquises au cours des années où le chômage était élevé ont montré clairement qu'il fallait coordonner davantage l'offre de formation continue à des fins professionnelles avec les mesures du marché du travail. L'argent de l'assurance-chômage a très souvent servi à financer des offres ponctuelles et n'a donc pas profité à la formation professionnelle en place. Inversement, l'offre de formation professionnelle n'a répondu que partiellement aux nouveaux besoins de formation des chômeurs. Le projet de loi exige expressément une coordination plus étroite des deux domaines.

L'interprétation plus extensive de la notion de formation continue à des fins professionnelles qui vous est proposée entraînera des coûts supplémentaires qui devront être financés, d'une part, par l'augmentation des subventions forfaitaires que la Confédération versera aux cantons et, d'autre part, par des crédits qui financeront les innovations ou les prestations particulières d'intérêt public.

2.6 Passerelles entre les degrés de formation

En plus des conditions habituelles d'admission à une formation supérieure telles que le certificat de maturité, il convient de tenir compte des interfaces entre les voies de formation. Des problèmes liés aux exigences spécifiques de la pratique se posent au

13 Les indicateurs de l'enseignement en Suisse. L'enseignement en mutation dans notre pays, Office fédéral de la statistique (OFS), Berne, 1995, p. 66.

14 Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine; Modelle und Erfahrungen: Max Mangold, Jürgen Oelkers, Heinz Rhyn: Institut für Pädagogik, Abteilung Allgemeine Pädagogik, Université de Berne, octobre 1998. Une expérience de la Société coopérative Migros Genève, menée en 1998, s'est soldée par un demi-échec: à peine 1,7 % des employés ont fait usage d'un bon annuel de formation de plus de 860 francs (cf. «Panorama» 1/2000, p. 49).

sujet des passerelles entre la formation obligatoire et la formation postobligatoire et entre le degré secondaire II et le degré tertiaire.

2.6.1 Préparation professionnelle

Au moment du passage de l'école obligatoire à la formation professionnelle, les compétences de base, comme la lecture, l'écriture et le calcul, devraient être acquises. Or, cela est de moins en moins souvent le cas, que ce soit en raison de l'accroissement des exigences ou des problèmes liés à l'immigration.

La formation professionnelle ne peut avoir pour tâche de pallier les déficits des cycles scolaires antérieurs. Par rapport à l'école obligatoire, son orientation vers le marché du travail fait toutefois d'elle un lieu spécifique de transition. Elle peut et doit offrir à la fois des compléments scolaires et des formations axées sur la pratique, tout en suscitant l'envie d'apprendre.

La Confédération et les cantons n'ayant pas les mêmes compétences, la question se pose de savoir qui doit proposer ces offres de formation. Le présent projet de loi part du principe que les cantons sont compétents jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, qui prépare les élèves à la formation professionnelle. Conformément au principe de la subsidiarité, la Confédération doit, pour sa part, soutenir des projets pilotes et accorder des financements de départ axés clairement sur la profession. Les offres en matière d'orientation professionnelle et les compléments scolaires restent cependant entièrement de la responsabilité des cantons.

2.6.2 Passage au degré tertiaire

Les formations qui donnent accès au degré tertiaire professionnel relèvent indéniablement de la compétence de la Confédération. Par principe, un certificat de capacité ou un titre sanctionnant une formation d'enseignement général du degré secondaire II doivent autoriser son détenteur à poursuivre une formation professionnelle. Toutefois, comme le domaine du tertiaire non universitaire qui mène au diplôme professionnel propose des formations professionnelles spécifiques, les écoles d'accueil devront pouvoir exiger des qualifications complémentaires si elles ne les ont pas intégrées dans leur offre de formation ou ne peuvent les y intégrer.

Il pourra s'agir de stages venant compléter la maturité gymnasiale, ou, inversement, d'une formation générale approfondie complétant un certificat fédéral de capacité. Le problème ne peut être réglé de manière générale, mais doit être abordé sur la base de lignes directrices par la reconnaissance des acquis, la définition des qualifications, la spécialisation, les critères de niveau, etc.

2.6.3 Perméabilité des degrés

Une définition claire des niveaux de qualification est la condition de base de l'appréciation de chacune des différentes filières de formation et du passage d'une filière à l'autre. La perméabilité revêt toujours plus d'importance, tant il est vrai que les changements d'orientation professionnelle sont de plus en plus fréquents. Un allongement des voies de formation individuelles a de moins en moins de sens, aussi

bien pour la personne concernée que pour les pouvoirs publics ou l'économie. Il est dès lors indispensable d'accroître la perméabilité des différentes voies de formation.

En plus de la perméabilité réglée de manière institutionnelle dans le cadre de l'accès aux études, une importance toute particulière doit être accordée aux passerelles entre les offres et les degrés de formation. La formation préalable individuelle et la spécificité de la filière de formation jouent un rôle non négligeable dans ce contexte. Il est donc très important que les réglementations en la matière se basent sur des réflexions visant à garantir et à concrétiser cette perméabilité.

Ainsi, une personne titulaire d'une maturité générale devra également pouvoir accéder au domaine du tertiaire (non-universitaire) qui mène au diplôme professionnel. Il ne fait toutefois aucun doute que l'expérience professionnelle devra être rattrapée d'une manière ou d'une autre, soit parce qu'elle sera intégrée dans la filière, soit par une prestation préalable. Il en ira de même de l'élargissement des connaissances de culture générale des personnes détentrices d'un certificat fédéral de capacité. Vu la tendance à accorder davantage de poids aux compétences scolaires qu'aux compétences professionnelles, les lignes directrices correspondantes sont une composante importante de tout système de formation axé sur les qualifications.

Des dispositions souples sur la perméabilité peuvent être en contradiction totale avec les conditions d'admission institutionnalisées, que sont par exemple les maturités. Il faudra veiller à ce que ces deux possibilités, souhaitées pour des raisons différentes, n'entraîne par exemple une augmentation des effectifs de certaines classes, donc ne servent à contourner le système en place.

Par ailleurs, une réglementation flexible ne devra pas entraîner de va-et-vient constants. Il est dans l'intérêt de la politique de la formation qu'une filière de formation soit ou bien reconnue à temps comme une erreur ou bien maintenue jusqu'au bout de la formation.

Les systèmes modulaires constituent un élément essentiel pour l'encouragement de la perméabilité. Le projet pilote «formation continue à des fins professionnelles selon le système modulaire» a débouché sur des résultats encourageants. La réflexion sur les formations du degré secondaire II est moins avancée. Les propositions formulées vont ici plutôt dans le sens d'un système partiellement modulaire, avec des compléments de formation individualisés.

2.7 Pilotage de la formation professionnelle

Le pilotage des processus de formation est limité. Engagés sur le long terme, ces processus dépendent d'un grand nombre d'acteurs. Des problèmes supplémentaires apparaîtront dans les années à venir avec l'intégration des domaines de la santé, du social et des arts, où se sont développées des traditions différentes en matière de formation. (cf. ch. 2.2).

2.7.1 Attribution des compétences

Une répartition claire des compétences est indispensable pour assurer la conduite d'une mission commune. Le projet de loi respecte le principe d'une subsidiarité bien pensée.

– 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. La Confédération n'a pas pour rôle d'intervenir simplement là où ses partenaires sont absents.

  Différents milieux consultés ont critiqué le fait que certaines dispositions de la loi ne précisaient pas que la Confédération «collaborait avec» les autres acteurs. On rappellera donc ici que la coopération des différents acteurs revêt une grande importance. La loi exprime clairement cette volonté à l'article 1.

– L'organisation de la formation professionnelle sur le terrain est la tâche des cantons. Il leur incombe de mettre en œuvre les tâches de l'Etat: politique régionale de la formation, école et surveillance. Cette dernière ne doit pas être comprise comme une seule haute surveillance administrative, mais bien plus comme un accompagnement et un encadrement. Le projet de loi veille à ce que les cantons apparaissent, notamment en raison des compétences qui sont les leurs, comme les acteurs essentiels de la formation professionnelle.

  La procédure de consultation a fait ressortir deux nouveaux aspects de la répartition des tâches dont le projet n'avait pas tenu compte à l'époque: la participation des cantons aux accords internationaux et la surveillance des écoles supérieures spécialisées. Le présent projet de loi part de l'hypothèse que la conclusion d'accords internationaux reste et doit rester du ressort de la Confédération, dans le cadre des mécanismes usuels de consultation. En revanche, en ce qui concerne les écoles supérieures spécialisées, un engagement accru des cantons se justifie. Il sera encouragé en conséquence à travers les nouvelles règles du financement.

– L'économie et le monde du travail sont une poutre maîtresse du système de la formation professionnelle. Ainsi que cela a été mentionné à plusieurs reprises, leur participation à la formation professionnelle est volontaire**.** La loi se cantonne à énoncer des prescriptions sur la qualité de la formation professionnelle et sur la protection des personnes en formation. Les entreprises proposent la plus grande partie des places d'apprentissage. Elles fixent les qualifications à exiger de la relève, et la qualité et l'importance de celle-ci. Nul ne devra ni ne pourra leur enlever cette responsabilité.

Avec le passage à un système de financement basé sur des montants forfaitaires liés aux prestations, les cantons bénéficieront d'une plus large autonomie pour utiliser les ressources en fonction des besoins de la région. A l'échelle nationale, le pilotage direct se fera par des subventions destinées à financer des projets novateurs (projets pilotes, financement de départ en vue de la création de structures autonomes) et des tâches d'intérêt public. C'est dans ce contexte que le Conseil de l'innovation, où les principaux acteurs seront représentés, sera appelé à jouer un rôle clé.

2.7.2 Conseil de l'innovation

Le pilotage de la mission commune «formation professionnelle» est institutionnalisée au moyen du Conseil de l'innovation. Ce conseil sera appelé à servir de plateforme pour la coopération de tous les acteurs stratégiques. Il veillera donc au développement axé sur l'avenir et à la modernisation de la formation professionnelle

dans toute sa diversité. L'intégration des formations qui relevaient jusqu'à présent de la compétence des cantons (santé, social et arts) s'inscrira également dans ce processus. Le conseil se préoccupera enfin d'asseoir la formation professionnelle dans le système éducatif.

Le développement de la formation professionnelle passera principalement par l'expérimentation de projets novateurs. Le conseil de l'innovation disposera d'un droit de proposition à l'égard des autorités fédérales en ce qui concerne l'utilisation de la part des crédits de la formation professionnelle qui sont destinés aux mesures novatrices et aux prestations particulières d'intérêt public (cf. ch. 3.1.4).

En matière de formation, le Conseil de l'innovation jouera un rôle pilote en rassemblant et en coordonnant des intérêts divers. Pour assumer sa tâche avec compétence, il ne devra compter qu'un nombre restreint de membres (de sept à onze au maximum), investis de la confiance des milieux dont ils seront issus, sans pour autant les représenter directement. Les membres du conseil seront élus en personne par le Conseil fédéral.

L'actuelle commission de la formation professionnelle assumera une autre tâche, qu'il importe de poursuivre. Cet organe largement représentatif servira principalement de courroie de transmission des informations entre la Confédération et les différents acteurs de la formation professionnelle et vice versa. Cette plate-forme d'information reste nécessaire pour assurer la cohésion interne de la formation professionnelle. Il est essentiel que les nombreuses personnes concernées s'identifient aux décisions et les défendent si l'on veut éviter que le système se développe à hue et à dia.

2.7.3 Développement de la qualité

Plus un domaine est complexe, plus il est important que les acteurs en présence assument leurs responsabilités. La souplesse et l'ouverture aux changements sont les moteurs qui guideront la conduite future du système. Il a besoin d'être complété par des instruments de contrôle nouveaux, intégrant la responsabilité individuelle. Dans cette optique, le développement et l'assurance de la qualité garantissent l'adéquation du contenu d'une formation aux standards souhaités.

La commission d'experts qui avait été chargée d'élaborer un projet de nouvelle loi sur la formation professionnelle a opté pour le terme de «développement de la qualité». Elle indique par là que la qualité ne peut être assurée que si elle est soumise à un développement permanent.

Le fait d'inscrire l'assurance de la qualité dans la base légale représente un élément central du nouveau système de formation professionnelle. Actuellement, on utilise déjà des instruments d'évaluation et de contrôle dans le but d'améliorer constamment les offres de formation. Mais seule une disposition légale peut contraindre les acteurs de la formation à assurer systématiquement le développement de la qualité dans chaque projet et pour chaque activité. Sur cette base, la qualité devrait devenir un instrument de contrôle essentiel sans pour autant que la loi prescrive une méthode déterminée.

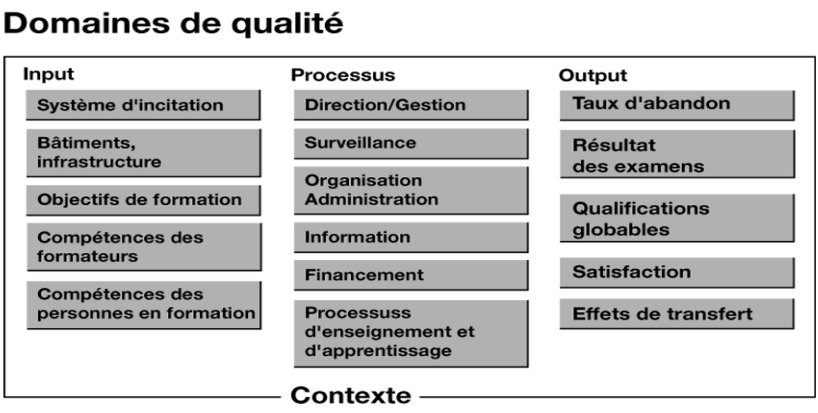
Les discussions sur le développement de la qualité dans le système de formation reflètent fidèlement les efforts de réforme entrepris dans les différents domaines. Dans les années 80, elles se référaient en premier lieu aux caractéristiques structu-

relles. Aujourd'hui, elles tournent autour de chaque institution. Le développement de la qualité n'obéit pour le moment à aucune systématique. Différentes questions restent encore sans réponse: quels sont les modèles particulièrement performants? Quels sont les indicateurs de performance les plus appropriés? Comment intégrer les évaluations internes et externes dans le système de contrôle? Certains éléments ne sont pas toujours faciles à associer. Par exemple:

- L'évaluation et l'assurance de la qualité remplissent des fonctions contradictoires. Elles doivent rester du domaine de compétence de l'institution, mais en même temps servir d'instrument de contrôle, de surveillance, de pilotage, de légitimation et d'information.
- Les autorités de surveillance et l'Etat formulent des normes et des objectifs minimaux qui sont atteints par les institutions et qui sont contrôlés par des services externes.
- Une plus large autonomie entraîne des tâches et des responsabilités nouvelles, pour lesquelles les compétences restent à définir.
- Une autonomie plus importante oblige les systèmes éducatifs locaux à évaluer leur organisation (évaluation interne). Pour éviter les «oublis», une évaluation externe est également nécessaire.

Le terme de «qualité» couvre diverses notions. Il ne peut être défini de manière absolue et appliqué de la même façon par tous les groupes concernés. Il convient donc de donner un sens large à ce terme et de s'entendre sur des normes et des indicateurs communs.

Figure 11



Des recherches ayant essayé de répondre à la question «Qu'est-ce qu'une bonne école?» ont montré que la qualité et l'efficacité du processus d'apprentissage dépendent non seulement de l'enseignement, mais aussi de facteurs comme la gestion, l'organisation, l'ambiance ou les niveaux d'exigences. En conséquence, l'appréciation de la qualité, qui se focalisait auparavant presque exclusivement sur l'enseignement, doit s'étendre à l'institution de formation dans sa globalité.

Outre les nouveaux modèles, il ne faut pas oublier les éléments traditionnels suivants assurant la qualité:

- *la formation et la formation continue des maîtres:* L'introduction d'une nouveauté technique ou didactique est souvent rendue difficile à cause du nombre insuffisant d'enseignants possédant les connaissances nécessaires. Pour atteindre la masse critique nécessaire dans la pédagogie professionnelle et généraliser rapidement des nouveautés dans l'ensemble du pays, la Confédération dispose de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISPFP), (cf. ch. 2.7.5).
- *le financement:* Dans le but de responsabiliser les personnes concernées, il est prévu de verser les subventions fédérales sous la forme de forfaits et de les assortir de mandats de prestations. Le modèle de financement sera aussi davantage axé sur la demande, notamment pour la formation continue à des fins professionnelles (voir le chap. 3).
- *l'organisation:* Des prescriptions et des mesures d'organisation n'ont aucun effet si elles ne sont pas intégrées spécifiquement dans le système de qualité. Ainsi, les dispositions sur les appréciations n'ont eu aucun effet jusqu'à ce qu'elles acquièrent un rôle important en devenant un élément de la note finale (en ce qui concerne le système d'examens, voir le ch. 2.7.6).
- *les programmes d'enseignement:* Les révisions des programmes d'enseignement peuvent également favoriser le développement de la qualité. On peut citer comme exemple le nouveau plan d'étude cadre pour l'enseignement de la culture générale dans les écoles professionnelles industrielles et artisanales et les écoles de métiers. Au cours des quatre dernières années, ce programme d'enseignement a, en de nombreux endroits, contribué de manière décisive à encourager la collaboration entre les enseignants et à développer l'école.

Lors de la procédure de consultation, les milieux consultés ont mis en garde contre la tentative de vouloir faire de systèmes compliqués la mesure de toutes choses. Le contrôle permanent du travail accompli est la clé de voûte du développement de la qualité. Il doit être garanti à tous les niveaux et ne revêt pas la même forme dans une école que dans une administration, une petite entreprise ou une association. Les responsables de la formation professionnelle et les autorités du marché du travail au niveau de la Confédération et des cantons ont adopté une approche pragmatique en lançant le projet «EduQua» qui porte sur un certificat de qualité suisse destiné aux institutions de la formation continue. Ce processus de certification qui est en cours d'élaboration repose sur des normes minimales à remplir en vue de promouvoir l'offre, d'assurer la transparence et de créer ainsi des repères aussi bien pour les consommateurs que pour les autorités de subventionnement.

2.7.4 Recherche en matière de formation professionnelle

La recherche en matière de formation professionnelle occupe en Suisse une place relativement peu importante, en dépit du fait que la loi fédérale actuelle contient des dispositions relatives à l'encouragement dans ce domaine. Ces dispositions

(l'art. 62) ont cependant un caractère contraignant, qui compromet le développement d'une masse critique ainsi que la continuité dans la recherche[15].

Dans son examen des politiques nationales de 1990, l'OCDE a constaté un manque de coordination en Suisse dans la recherche en éducation soutenue par l'Etat et plaidé pour une amélioration dans ce sens, également dans le domaine de la formation professionnelle. En 1992, la Conférence suisse de la recherche en éducation (CORECHED) a été instituée. Elle est formée de représentants de la Confédération, des cantons et de l'économie. Son mandat fait actuellement l'objet d'une révision, dont l'objectif est d'améliorer la coordination, au plan national, de la recherche consacrée à la formation professionnelle ainsi que de la recherche en éducation.

A en croire un rapport d'experts de 1999 à l'attention de la CDIP sur la recherche en matière de formation professionnelle, les anciennes lacunes ne sont pas encore comblées. Ce sont:

- le faible profil de la recherche en matière de formation professionnelle en tant que discipline à part entière;
- l'intérêt mitigé pour ce domaine dans les universités;
- le cadrage constant sur l'actualité politique dans le domaine de la formation professionnelle, peu propice à la continuité de la recherche;
- l'absence de domaines prioritaires ainsi que de coordination à l'échelle nationale;
- l'absence d'une masse critique suffisante de chercheurs en éducation dans de nombreuses institutions.

L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) est le mandant principal de la recherche en matière de formation professionnelle. Dans le prolongement direct du Programme national de recherche 10 «Education et vie active», on a créé en 1986 la Société suisse pour la recherche appliquée en matière de formation professionnelle (SRFP). De leur côté, les cantons les plus grands entretiennent des services pédagogiques. Le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE) se charge, lui, de documenter la recherche dans le domaine de la formation professionnelle. La mise en place des hautes écoles pédagogiques va élargir en Suisse – du moins à moyen terme – le potentiel existant dans la recherche. La formation professionnelle devrait aussi en bénéficier.

Jusqu'à présent, les activités de la Confédération ont contribué, d'une manière ponctuelle pour le moins, à l'encouragement de la recherche pratiquée par les hautes écoles en matière de formation professionnelle. Désormais, la mise en place de réseaux de compétence crédibles et axés sur le long terme, ainsi que la définition de domaines prioritaires nationaux de recherche, sont possibles grâce au message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003, adopté par le Parlement. C'est dans ce cadre qu'a été annoncé la création, par la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), d'un domaine de prestations en faveur de la recherche en matière de formation professionnelle, doté de dix millions de francs sur quatre ans.

Grâce à ce nouveau domaine de prestations de la CTI, la politique en matière de formation professionnelle sera mieux documentée sur les données empiriques con-

15 La recherche en matière de formation professionnelle «se fait avec la collaboration de l'économie et des institutions de formation professionnelle . . .».

cernant la formation professionnelle, ainsi que sur les instruments de prévision et les relevés de tendances. On disposera alors d'évaluations ponctuelles du système de formation professionnelle. L'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISPFP) et des instituts appropriés dans les hautes écoles seront appelés à mettre sur pied des pôles de compétence scientifiques pour la recherche en matière de formation professionnelle ou à développer ceux qui existent déjà. A cette fin, l'encadrement par une commission consultative formée de scientifiques internationaux est indispensable.

Sont d'ores et déjà considérés comme étant prioritaires les thèmes de recherche ci-après:

- Coûts et profits de la formation professionnelle et de la formation continue; pilotage et assurance de la qualité
- Enseignement et formation; accès au marché du travail
- Analyse et développement de nouvelles professions, importance des technologies de l'information et de la communication pour la formation professionnelle
- Formation des femmes
- Encouragement des personnes capables, de celles qui éprouvent des difficultés dans leur formation ainsi que des personnes défavorisées en matière d'éducation.

2.7.5 Réorganisation de l'ISPFP

L'actuel Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISPFP, institut) est appelé à devenir, sous un nouveau nom, le centre de compétence commun de la Confédération et des cantons en matière de formation et de recherche. Son activité sera principalement axée sur la pédagogie pour la formation professionnelle. Les autres secteurs de la recherche dans la formation professionnelle induiront des compétences qui, elles, devront être développées en premier lieu dans les hautes écoles, avec lesquelles l'institut coopère. Grâce à une coopération intensive avec les cantons, la formation continue des enseignants du degré secondaire II prendra la structure d'un réseau de compétence pour l'enseignement.

L'ISPFP s'est démarqué en qualité d'institution de la Confédération pour la formation initiale et la formation continue du corps enseignant des écoles professionnelles. Son axe prioritaire d'intervention à l'échelle nationale est la formation des maîtres d'enseignement professionnel dans l'industrie et les arts et métiers. Le regroupement régional linguistique avec les enseignants d'autres disciplines (p. ex. la culture générale, les branches commerciales) permet d'atteindre la masse critique pour l'ouverture de classes. Le réaménagement opéré aujourd'hui dans la formation des enseignants en Suisse, mais aussi les différences dans le profil des missions dévolues aux établissements de l'ISPFP de Zollikofen dans la banlieue bernoise, de Lausanne et de Lugano appellent, dans un environnement en mutation, un repositionnement de l'offre de prestations de l'institut.

La réorganisation de l'actuel ISPFP doit s'orienter priorité vers les missions qui incombent à une institution de ce type au plan national et dont on retiendra plus particulièrement les suivantes:

– la formation initiale et la formation continue des enseignants des écoles professionnelles (y compris des conseillers, des instructeurs dans les entreprises ainsi que des spécialistes chargés d'encourager les aptitudes à la formation);
– la formation continue des enseignants des écoles professionnelles et des écoles d'enseignement général du degré secondaire II, ainsi que, le cas échéant, de ceux des hautes écoles spécialisées;
– la recherche appliquée en matière de pédagogie pour la formation professionnelle (p. ex. la didactique liée aux champs professionnels, l'exploitation des technologies de l'information et de la communication etc.), le développement et le transfert du savoir à travers la formation et la formation continue, les essais pilotes dans des écoles et des entreprises, l'encouragement des groupes défavorisés, etc.;
– la mise en système et l'accréditation des modules de formation professionnelle;
– le développement de la qualité, en tant qu'instrument de pilotage d'une politique de formation professionnelle axée principalement sur les écoles professionnelles (p. ex. le développement de standards, de modèles de qualité, d'indicateurs en liaison avec des tests d'efficience);
– le développement d'une plate-forme suisse d'information et de documentation sur la formation professionnelle (dédiée p. ex. aux enseignants, aux responsables de la formation dans les entreprises, aux conseillers en orientation, etc.);
– les coopérations et les contacts avec des institutions nationales et internationales oeuvrant dans le domaine de la formation professionnelle.

La mission principale de l'institut, à définir au niveau national et au niveau des régions linguistiques, déterminera la responsabilité, la structure et les principes de gestion de l'institut. Les milieux impliqués devront aussi tenir compte de la nouvelle donne dans la formation des enseignants en Suisse (p. ex. des hautes écoles pédagogiques) et agir en fonction des compétences clés de leurs futurs partenaires.

La formation professionnelle et le degré secondaire II constituent des interfaces importantes entre la Confédération et les cantons. En ce qui concerne la formation du corps enseignant, les démarcations respectives restent encore à spécifier. La pédagogie pour la formation professionnelle nécessite une masse critique qui ne saurait être atteinte par l'intégration de la pédagogie pour la formation professionnelle dans les formations cantonales pour les enseignants. L'intérêt de disposer d'une pédagogie pour la formation professionnelle distincte de la formation générale du corps enseignant reste incontesté: le cursus des enseignants (gens du métier assumant la fonction de maître de l'enseignement professionnel) et les exigences didactiques particulières régissant la pédagogie pour la formation professionnelle le corroborent. Ces exigences didactiques se caractérisent avant tout par la multitude des orientations professionnelles, par un enseignement de culture générale très étendu (langues, économie, politique, etc.), ainsi que par le fait que l'enseignement dispensé dans ce cadre est le seul à être obligatoire après le degré secondaire I.

2.7.6 Procédures de qualification – Examens et diplômes

Les examens constituent l'un des éléments de gestion majeurs de la formation professionnelle. Ils exercent une influence plus ou moins sensible sur la transmission quotidienne du savoir. Non seulement la matière, mais aussi les moyens d'enseignement sont fréquemment conditionnés par les examens. Les nouvelles exigences posées pour la formation professionnelle requièrent donc de nouvelles méthodes d'examen. Aussi, les procédures de qualification qui dorénavant tiendront compte des compétences professionnelles, sociales et méthodologiques n'ont-elles plus rien de commun avec les interrogations vérifiant des connaissances particulières.

Dans la nouvelle loi sur la formation professionnelle, il n'est plus question d'«examens», mais de «procédures de qualification». Ce changement permet l'introduction de méthodes et d'instruments d'évaluation divers. Il permet aussi aux branches de l'économie et aux écoles de déterminer elles-mêmes les modèles d'évaluation leur convenant. Du fait que les décisions relatives à la forme et au contenu des procédures de qualification relèvent de la compétence de la Confédération, il est possible d'obtenir un même diplôme en suivant différentes voies de formation. Les nouvelles procédures de qualification reposent sur le principe de l'évaluation par des tiers, ce qui accroît l'objectivité de ces procédures.

Soumettre à l'examen ce qui est requis dans la pratique

Jadis, les apprentissages se terminaient par la confection d'une «pièce d'atelier». Par la suite, des entretiens d'examen traitant de théorie professionnelle et de culture générale y ont été ajoutés. Depuis lors, les examens sont toujours plus formalistes: le travail pratique d'examen est réalisé sur une pièce quelconque, sans utilité directe, tandis que la théorie et la culture générale font l'objet d'épreuves écrites. L'objectivité et la fiabilité ont gagné en importance. Pourtant, le doute a fini par s'installer sur la question de savoir si la matière soumise aux examens était bel et bien exigée dans l'activité professionnelle.

Aujourd'hui, la tendance est de réinstaurer des procédures qui cadrent mieux avec les exigences de la pratique et qui sont susceptibles d'intégrer des compétences sociales et méthodologiques. Ainsi, l'examen de fin d'apprentissage peut comprendre un travail personnel ayant trait à l'entreprise formatrice et que celle-ci peut diriger en commun avec l'école. En parallèle, le remaniement des examens réglementés se poursuit, donnant lieu notamment à des épreuves assistées par ordinateurs. Par ce moyen, les connaissances examinées peuvent être prises en compte d'une manière rapide, objective et fiable. De plus, en présence d'un nombre élevé de candidats, le recours à l'informatique s'avère économique.

Ces nouvelles procédures contribuent de manière significative à la souplesse du système. Dans un avenir proche cependant, les examens de fin d'apprentissage demeureront de règle même si leurs modalités sont actuellement repensées.

Dissocier les voies de formation et les diplômes

Les cursus classiques, accomplis de manière linéaire, cèdent de plus en plus la place aux «carrières mixtes», Ce type de carrière se caractérise par des changements et des interruptions dans la formation et l'activité professionnelle, liés en général à la cessation temporaire des activités à l'extérieur au profit d'un engagement familial, suivi à son tour d'une réinsertion professionnelle. Les migrations sont également à

l'origine du problème des qualifications non attestées ou nécessitant une mise à niveau.

Dans le projet de loi sur la formation professionnelle, la formation est dissociée des procédures de qualification. De la sorte, on assure l'accès à un diplôme reconnu par différentes voies de formation. Les systèmes modulaires notamment fournissent une alternative aux examens de fin d'apprentissage: ils présupposent une certaine souplesse dans l'offre de formation en vue de la reconnaissance de qualifications, c'est-à-dire dans les possibilités de qualification. Cette approche concorde avec les développements au plan international dans ce domaine. Les systèmes éducatifs appelés à être compétitifs sur le marché confient les procédures de qualification à des instances indépendantes, ou même à des entreprises privées telles que l'Educational Testing Service aux USA.

Examens centralisés, examens décentralisés

En matière de formation professionnelle, la règle est aujourd'hui d'organiser des examens qui, à un échelon intercantonal ou au-delà d'une région linguistique, comportent les mêmes épreuves et les mêmes critères d'appréciation. Il en va tout autrement dans les écoles de l'enseignement général, où le principe de «celui qui enseigne, examine» est appliqué depuis toujours. Le projet de nouvelle loi sur la formation professionnelle admet les deux options.

Des examens centralisés sont efficaces sous l'angle de la préparation et assurent une qualité globale, dans la mesure où les prestations des candidats peuvent faire l'objet de comparaisons entre les écoles et les entreprises. En cela, ces examens semblent satisfaire aux exigences en matière d'objectivité. Le doute s'installe pourtant lorsqu'il s'agit de vérifier si des examens de ce type sont réellement objectifs. En effet, les examens centralisés conditionnent davantage l'enseignement dispensé que ne le fait le programme d'enseignement («cette matière est comprise dans les examens, nous devons donc la maîtriser»). A cela il faut ajouter qu'il n'existe aucune procédure susceptible d'évaluer des compétences sociales et méthodologiques dans le cadre d'examens centralisés, et que les connaissances demandées lors d'examens centralisés sont souvent très éloignées de celles qui prévalent dans la pratique professionnelle.

On parle d'examens décentralisés, lesquels valident également les notes d'école, lorsque ce sont les écoles, les entreprises ou les responsables de la formation eux-mêmes qui fixent les exigences dans un cadre prescrit. A l'heure actuelle, des examens décentralisés sont mis sur pied pour l'enseignement de culture générale ainsi que pour les épreuves pratiques dans les professions relevant de l'industrie des machines. Les examens organisés de cette manière présentent l'avantage de la souplesse. Ils permettent ainsi de prendre en considération autant les capacités de l'entreprise formatrice que les intérêts des formateurs et des personnes en formation. L'homogénéité des examens organisés de manière décentralisée – condition pour assurer la qualité – nécessite toutefois l'introduction d'instruments supplémentaires. La préparation d'examens décentralisés et l'évaluation des candidats exigent un travail considérable, qui n'est pas sans répercussion sur les coûts occasionnés par ces examens.

Examens partiels

En règle générale, les examens d'apprentissage vérifient au cours d'une seule session d'examen, au terme de la formation, l'ensemble de la matière enseignée. La

nouvelle loi sur la formation professionnelle en revanche prévoit expressément l'organisation d'examens partiels. Cette pratique est largement répandue dans les formations de type scolaire et peut constituer un mode de sélection adéquat.

Cependant, les examens partiels dans le cadre de la formation professionnelle initiale suscitent la crainte que des thèmes interdisciplinaires ne tombent dans l'oubli. Les intéressés eux-mêmes sont pourtant favorables à cette procédure de qualification, car elle diminue le stress des examens. Enfin, l'organisation d'examens partiels est l'une des conditions pour renforcer la structure des filières de formation, qu'elle soit articulée autour de phases initiales ou d'approfondissement, ou plutôt constituée de modules.

Portefeuille

En matière d'attestation des qualifications, un nouvel axe de développement est à signaler: les compétences d'un candidat sont jugées sur la base d'un portefeuille personnel. Ce portefeuille rassemble les certificats et les attestations relatifs au travail, aux réalisations dans le cadre du travail, aux cours suivis, ainsi que tout autre document attestant des compétences.

Cette procédure de qualification est fréquente dans les professions artistiques, mais aussi dans le cadre de la classification pratiquée par la Fondation des Registres suisses des ingénieurs, des architectes et des techniciens (REG). La France, le Canada et l'Australie en particulier l'appliquent, en relation avec les personnes dont le cursus professionnel est inhabituel. En Europe, la reconnaissance des compétences acquises hors du cadre de formations réglementées, notamment lorsque la personne s'est consacrée à sa famille, est actuellement au coeur de nombreux débats.

3 Financement

Avec la nouvelle organisation de la formation professionnelle et l'extension de l'offre, le financement de la formation professionnelle est au cœur de la révision de la loi. Au cours des travaux, la situation sur le plan des données s'est révélée de plus en plus insatisfaisante, en raison du fonctionnement actuel du système. Des éléments fiables sur lesquels fonder des décisions faisaient défaut, en raison des comptabilisations différentes selon les cantons et de flux financiers non identifiables même au sein des associations.

L'estimation des dépenses supplémentaires qu'entraîne pour la Confédération l'entrée dans le champ des compétences fédérales des professions de la santé, du social et des arts a suscité le besoin d'approfondir la réflexion sur ce thème. Au printemps 1999, l'OFFT a chargé le Centre de recherches conjoncturelles (CRC) de l'EPFZ d'établir un rapport sur le financement de la formation professionnelle par les pouvoirs publics[16].

Les données fournies par le CRC révèlent d'importantes disparités dans les dépenses par élève aussi bien en fonction du type de métier et des niveaux de formation que selon les cantons. Selon le rapport du CRC, une part non négligeable de ces disparités tient à des problèmes de statistiques (manque de cohérence entre les statistiques financières et les statistiques des effectifs, doubles comptes, etc.). On constate

16 Andres Frick et Daniel Staib, Öffentliche Finanzierung der Berufsbildung in der Schweiz, octobre 1999, Zurich (www.kof.ethz.ch/papers/BBT_Bericht.pdf).

d'autres différences marquées dans la part des dépenses faites par les entreprises et qui ne sont pas directement liées à un enseignement théorique. Si dans l'apprentissage en entreprise traditionnel, la fréquentation de l'école est relativement bien séparée de la formation pratique, il n'en va pas de même dans les écoles de métiers ou pour les formations dans le domaine de la santé, où les coûts de fonctionnement de l'entreprise, du personnel d'exploitation et du personnel administratif sont partiellement portés en compte comme des dépenses de formation. Enfin, certains facteurs de coûts réels jouent un rôle dans les disparités observées, comme par exemple les différences entre les salaires des enseignants, ou les dépenses de matériel plus importantes que demande une formation technique par rapport à une formation commerciale.

L'étude du CRC étale au grand jour l'opacité qui règne dans le financement de la formation professionnelle. Dans le cadre du système actuel, il est impossible d'accroître la transparence des flux financiers, et d'augmenter ainsi l'efficience des moyens investis. Il faut changer de système de financement, en dépit de toutes les incertitudes que ce changement soulève. Le moment est cependant propice à un nouveau départ, car l'extension des compétences fédérales va permettre un nouveau calcul de la participation de la Confédération au financement de la formation professionnelle.

3.1 Un nouveau modèle de financement

Le système actuel n'est pas seulement opaque, il envoie aussi de faux signaux. Le concept de «coûts déterminants» pousse à la dépense, au lieu d'inciter sur la base des prestations fournies à une utilisation plus efficiente des ressources disponibles. Différents calculs par jeune en formation ou calculs d'équivalences montrent en outre que l'objectif d'une péréquation financière que vise ce système n'est nullement atteint. On observe de grandes disparités dans les subsides fédéraux que touchent les cantons. Or, ni les différences de la capacité financière de ces cantons ni les différences dans les offres de formation proposées ne suffisent à les expliquer. Un changement de système paraît donc s'imposer.

Le projet de loi envoyé en consultation proposait une solution maintenant le statu quo, tout en ouvrant la voie à une orientation davantage axée sur les prestations. Au lieu d'opérer une péréquation financière inadaptée et fonctionnant mal dans la formation professionnelle, le projet préférait fixer un taux moyen uniforme, partant du principe que dans ce domaine, les problèmes ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales, comme on le voit avec les avantages et les inconvénients que présentent les agglomérations. Ces deux options ont été critiquées lors de la procédure de consultation, le simple aménagement du système actuel tout comme l'abandon des éléments de péréquation financière. La seule solution est donc d'envisager un changement fondamental de système.

3.1.1 Augmentation des subventions de la Confédération

Il est un point sur lequel tous les milieux consultés s'accordent: la formation professionnelle est une tâche stratégique. Le secteur public ne doit pas réduire son engagement, et celui de la Confédération doit même être revu à la hausse. Les cantons

demandent que la part de la Confédération dans le financement de la formation professionnelle passe à 30 %, contre environ 20 % actuellement, ce qui tiendrait compte des nouvelles compétences étendues de la Confédération dans ce domaine, et éviterait que les cantons aient à assumer des coûts disproportionnés pour toute décision ayant des conséquences financières.

Un accroissement de l'engagement de la Confédération s'impose dans la mesure où, depuis le 1er janvier 2000, la nouvelle Constitution fédérale transfère à la Confédération la compétence de réglementer les professions des domaines de la santé, du social et des arts. En se fondant sur la réglementation actuelle pour les professions de l'industrie et de l'artisanat, et selon le rapport final du CRC de l'EPFZ, dont les milieux concernés ont souligné la pertinence, les coûts engendrés par ce mandat constitutionnel s'élèveraient à 70 millions de francs par an. Ce montant est nettement inférieur aux premières estimations de 190 millions de francs dont les documents de mai 1999, destinés à la procédure de consultation, ont fait état.

Quoi qu'il en soit, les innovations dans la formation professionnelle ont un coût. La Confédération étant chargée du développement stratégique de la formation professionnelle, il est normal, dans la perspective d'un investissement sur l'avenir, que son engagement à ce titre augmente. Sur la base de l'expérience faite avec les arrêtés sur les places d'apprentissage, les coûts supplémentaires que la Confédération devrait prendre en charge sont estimés à 25 millions de francs par an. Les moyens mis à disposition pour les innovations devraient presque doubler: ils seront complétés en règle générale par des prestations directes des cantons ou d'autres milieux concernés.

Nous proposons une participation de la Confédération aux frais équivalant à 25 % des dépenses du secteur public pour la formation professionnelle[17]. Cet ordre de grandeur d'un quart correspond, selon la situation actuelle, à une augmentation des dépenses de la Confédération d'environ 150 millions de francs par an.

Une formation professionnelle moderne et plus attrayante, dotée d'une offre variée, engendre certes des coûts supplémentaires, mais dégrève également les budgets publics (dépenses consacrées à la formation et au social) à plusieurs égards:

- Gain d'efficacité, grâce à des subventions fédérales forfaitaires liées à des prestations moyennes définies;
- Allégement des écoles de l'enseignement général (gymnase, etc.), dû à une offre de formation professionnelle plus attrayante (env. 10 millions de francs par an pour 1000 étudiants);
- Allégement des assurances sociales, grâce à une intégration systématique des groupes à problèmes dans le monde du travail (jusqu'à 18 millions de francs par an pour 1000 personnes);
- Accentuation des processus de concentration, comme par exemple le regroupement dans des centres régionaux de formation professionnelle des formations industrielles et artisanales d'une part, et commerciale de l'autre,

17 Pour les hautes écoles spécialisées, la participation de la Confédération s'élève à 33 %, sur la base de forfaits par étudiant. Pour les universités cantonales, la Confédération prend à sa charge 26 % des frais d'exploitation. Dans ces deux domaines, les contributions de la Confédération ne sont pas fonction de la capacité financière des cantons.

l'intégration des professions de la santé, du social et des arts, la multiplication des coopérations supra-régionales.

Par ailleurs, pour des raisons démographiques, le nombre de jeunes qui commencent chaque année une formation va connaître une baisse tendancielle à partir de 2005.

3.1.2 Changement de système

Fixer un ordre de grandeur pour la part de l'engagement financier de la Confédération ne constitue pas encore un changement de système. Le changement proposé va plus loin: les subventions fédérales, versées aujourd'hui en fonction des «dépenses déterminantes» (plafonnées et constituées principalement des salaires des enseignants et des fournitures scolaires), seront remplacées par des forfaits dépendant du nombre de contrats d'apprentissage et de formation. Ces forfaits seront complétés par des subventions destinées à financer des mesures novatrices et des prestations particulières d'intérêt public. Il est prévu de réserver 10 % des moyens investis par la Confédération pour le subventionnement ciblé de ces innovations et prestations particulières. L'affectation de ces ressources sera du ressort du Conseil de l'innovation (cf. ch. 2.7.2).

La somme correspondant à un ordre de grandeur d'un quart des dépenses du secteur public en matière de formation professionnelle devra être fixée par le Parlement. Elle sera négociée tous les quatre ans dans le cadre du Message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie. Cette négociation devra se faire en fonction d'une moyenne à long terme des dépenses globales des années précédentes. En effet, on constate aujourd'hui d'une année à l'autre des écarts qui dépassent parfois le dixième de la somme totale.

Tout changement de système aura des incidences variées pour les personnes concernées. Le moment semble toutefois propice à ce changement: la transition se fera en douceur, principalement grâce au fait que l'élargissement du champ des compétences de la Confédération est une source de subventions supplémentaires. Mais comme toute adaptation à un nouveau système demande du temps, la mise en place d'une solution transitoire devrait également permettre d'atténuer le choc en organisant progressivement le passage du statut quo financier au nouvel ordre, en s'appuyant sur les délais transitoires prévus par la loi. Par ailleurs, le calcul des forfaits devra tenir compte de manière appropriée de la capacité financière des cantons jusqu'à l'entrée en vigueur de la Nouvelle péréquation financière.

3.1.3 Forfaits

Pour des raisons de simplicité, de transparence et de répartition claire des compétences, et pour créer des incitations efficaces, on propose de remplacer l'actuel système des «coûts déterminants», axé sur les dépenses, par un nouveau système de forfaits dépendant du nombre de contrats d'apprentissage ou – principalement dans les domaines de la santé et du social – du nombre de contrats de formation. Pour que ces forfaits soient aisément maniables, ils ne doivent pas être trop différenciés en fonction des situations particulières.

Les forfaits seront liés au respect des conditions légales ou à des charges inhérentes à un projet. Les montants forfaitaires versés aux cantons permettront de couvrir les dépenses courantes selon les prescriptions de la loi. Les personnes et les institutions concernées auront ainsi le choix, et donc aussi la responsabilité, de l'utilisation des ressources. Même lorsqu'ils concernent des tiers, les forfaits seront en principe versés aux cantons, qui d'une part exercent la surveillance sur place et, d'autre part, sont aujourd'hui déjà chargés de gérer les subventions versées en vertu de l'actuelle LFPr. Par ailleurs, les cantons complèteront les subventions fédérales en soutenant des offres gérées par les associations, comme les cours interentreprises (cours d'introduction), les cours de préparation aux examens professionnels et aux examens professionnels supérieurs, ou encore parfois, les écoles supérieures spécialisées.

Les forfaits dépendant du nombre de contrats d'apprentissage ou de contrats de formation présentent les avantages suivants:

– Ils reposent sur des statistiques très précises, sont plus rapidement disponibles et englobent un chiffre élevé (compensation statistique).

– Ils permettent de diminuer le nombre de perdants par rapport à la situation actuelle, comme le montre la comparaison avec des modèles de calculs établis sur d'autres bases.

– Ils correspondent au principe selon lequel la formation dépend du lieu d'implantation de l'entreprise formatrice, principe inscrit dans la loi, et ne privilégient donc pas les cantons scolaires.

La question de savoir si les forfaits doivent être différenciés, et si oui comment – c'est-à-dire échelonnés selon qu'il s'agit de la formation initiale ou de la formation continue, ou en fonction de quelques grands champs professionnels – est une question de nature technique. Elle a fait l'objet d'une étude[18], à l'aide de différents modèles de calculs, en vue de la préparation de l'ordonnance. Effectués en accord avec des experts cantonaux, ces travaux ont montré qu'un modèle s'appuyant sur le nombre de contrats d'apprentissage ou de formation ne se distingue pas fondamentalement d'un modèle qui différencie les forfaits sur la base des professions, de la population et de la formation.

Pour accompagner les forfaits, il conviendra de mettre en place au niveau fédéral un système efficace de controlling et un régime de sanctions permettant d'agir en cas d'abus. Il s'agira également d'opérer une distinction claire et nette entre des forfaits par nombre de contrats destinés à couvrir les frais courants, des prestations de nature particulière s'inscrivant dans une durée plus longue et la promotion de projets novateurs de recherche et développement, qui est clairement limitée.

18 Patrick Parisi, Pauschalierung von Bundesbeiträgen für die Berufsbildung, verschiedene Modelle und deren Auswirkungen für die Kantone, BSS Volkswirtschafliche Beratung, Bâle 2000.

Figure 12

Conséquences des forfaits pour les cantons
(exemple des années 1993-96, en milliers de francs)

Canton	Contributions d'exploitation Moyenne 1993-96	Augmentation linéaire globale de 150 millions	Contrats d'apprentissage 1996	Montant total du forfait	Corrigé selon taux de subvention	Corrigé selon indice	Indice de la capacité financière 1996	Taux de subvention
ZH	44814	62321	28753	89894	64650	46611	157	25
BE	77812	108211	26054	81456	100760	103609	64	43
LU	23660	32903	9921	31017	33907	32792	77	38
UR	1356	1886	1070	3345	4234	5558	49	44
SZ	3263	4538	2821	8820	9134	8447	85	36
OW	554	771	854	2670	3380	5434	40	44
NW	990	1377	1120	3502	3022	2689	106	30
GL	1587	2207	1092	3414	3929	3914	71	40
ZG	2313	3216	2582	8072	5806	2882	228	25
FR	13397	18631	5316	16620	21037	23327	58	44
SO	10198	14182	5467	17092	18684	17613	79	38
BS	11273	15677	5075	15867	11411	8727	148	25
BL	10056	13985	4380	13694	9848	9290	120	25
SH	3004	4178	1973	6168	5678	5124	98	32
AR	1202	1672	939	2936	3716	3918	61	44
AI	1	1	368	1151	1456	2465	38	44
SG	27486	38224	13133	41059	41341	37556	89	35
GR	10873	15121	4982	15576	18371	18376	69	41
AG	19890	27660	13202	41275	37996	33940	99	32
TG	5257	7310	5304	16583	16219	14834	91	34
TI	23594	32812	6344	19834	21682	20969	77	38
VD	29102	40472	12395	38752	37903	33560	94	34
VS	18139	25225	6458	20190	25556	49806	33	44
NE	18963	26371	3688	11530	14594	17710	53	44
GE	21052	29276	5867	18343	13192	10979	136	25
JU	4120	5729	1630	5096	6450	13828	30	44
CH	**383955**	**533955**	**170788**	**533955**	**533955**	**533955**		

Calculs: KOF/BSS

Contributions d'exploitation versées par la Confédération aux cantons (moyenne 1993–96), auxquelles sont ajoutés les 150 millions supplémentaires que la Confédération versera chaque année pour la formation professionnelle, d'abord selon une simple répartition proportionnelle, puis sous forme de forfaits cantonaux en fonction du nombre de contrats d'apprentissage, sans correction, puis corrigés une fois en fonction du taux moyen de subvention selon la réglementation actuelle, et une fois en fonction de l'indice de la capacité financière des cantons. La période de référence a été choisie pour que différents paramètres puissent être pris en considération pour la différenciation des forfaits (cf. ch. 3.1.3).

3.1.4 Innovations et prestations particulières

Dans l'intérêt du développement de la formation professionnelle, les forfaits doivent être complétés par des subventions ciblées, destinées à promouvoir des innovations. De plus, pour des raisons de transparence, il faut également prévoir une compensation des charges en faveur de tâches particulières d'intérêt public.

En effet, il y aura toujours des prestations foncièrement déficitaires mais que l'intérêt général commande d'offrir: par exemple l'intégration de groupes à problèmes, le maintien d'offres présentant un intérêt sectoriel ou régional (pour des professions comptant un petit nombre de personnes en formation, pour des minorités linguistiques), etc. Ce type de prestations doit se concevoir dans la durée.

A ces prestations particulières s'ajoutent des mesures ponctuelles de soutien à des projets novateurs, que ce soit sous la forme d'études ou de projets pilotes ou, dans certains domaines, pour mettre en place une infrastructure qui n'existe pas encore (financements de départ). En règle générale, les cantons et les milieux concernés devront apporter la moitié du financement des projets d'innovation, ce qui permettra de dégager des sommes suffisantes pour les innovations et assurera une participation et un engagement actifs de tous les intervenants. Dans ce domaine, une vigilance particulière sera de mise pour éviter que les projets d'innovation ne soient pas perpétuellement reconduits: les innovations qui auront fait leurs preuves devront être transférées dans l'offre de base financée par les forfaits.

L'octroi de subventions pour des projets particuliers s'appuiera sur les propositions du Conseil suisse de l'innovation. Il est prévu d'attribuer à cet organe 10 % des crédits pour la formation professionnelle, ce qui devrait lui assurer une influence déterminante.

3.2 Fonds en faveur de la formation professionnelle dans les différentes branches

Les entreprises qui ne s'engagent pas elles-mêmes dans la formation professionnelle initiale devront pouvoir être associées aux coûts de cette formation par le biais de fonds en faveur de la formation professionnelle.

Lorsqu'on évoque les exigences toujours plus élevées auxquelles la formation professionnelle doit satisfaire, les différents milieux concernés finissent immanquablement par soulever la question du financement des dépenses supplémentaires qui en résultent. La solution est de renforcer l'engagement des pouvoirs publics et, notamment pour les syndicats, d'exiger une participation accrue du secteur privé, lequel ne manque d'ailleurs pas de se pencher sur le problème des entreprises qui profitent des efforts de formation fournis par leurs concurrents sans offrir de contrepartie.

Déposée en automne 1999, l'initiative populaire «pour une offre appropriée en matière de formation professionnelle» (dite initiative pour des places d'apprentissage) a fait de la question des fonds en faveur de la formation professionnelle l'un des thèmes majeurs du débat politique. Elle propose une solution de nature étatique, qui permettrait d'obliger les entreprises à s'investir davantage. Elle prévoit la création au niveau fédéral d'un fonds pour la formation professionnelle et l'instauration

d'un droit à la formation professionnelle. Ces propositions feront l'objet d'un message séparé que le Conseil fédéral soumettra prochainement aux Chambres fédérales.

Signalons encore l'initiative populaire lancée dans le canton de Zurich par les jeunes radicaux et qui propose un bonus de formation, sous la forme d'une réduction d'impôts de 4000 francs par année et par jeune en formation. Depuis que le Parlement a examiné le rapport sur la formation professionnelle, en 1997, l'introduction d'un système de bonus/malus ou d'autres mesures d'encouragement à la création de places d'apprentissage (préférence donnée lors d'adjudications, etc.) sont abordées dans le débat politique. Au printemps 2000, les Chambres fédérales ont donné suite à l'initiative parlementaire 99.450 «Prestataires privés de services postaux, ferroviaires ou de télécommunications. Obligation de proposer des formations professionnelles».

L'étude des modèles mis en œuvre dans certains pays étrangers pratiquant aussi un système de formation dual montre que la solution idéale n'existe pas, qu'il s'agisse de fonds en faveur de la formation professionnelle, de remises d'impôts, d'une obligation légale de formation combinée à des déductions fiscales ou encore du traitement privilégié des entreprises engagées dans la formation pour l'adjudication des marchés publics (cf. annexe 1).

Le projet de loi suit une ligne qui associe l'initiative du secteur privé à l'intervention subsidiaire des pouvoirs publics. Il permettra l'instauration, pour chaque branche de l'économie, de fonds en faveur de la formation professionnelle gérés par le secteur privé et dont les ressources viendront compléter le financement alloué par l'Etat et celui que fournissent aujourd'hui déjà les organisations concernées. Les membres de la branche qui ne font pas partie de l'association correspondante seront elles aussi tenues d'alimenter ces fonds. Ainsi, les entreprises qui ne participent pas de leur plein gré aux dépenses de formation professionnelle de leur branche pourront être contraintes de s'acquitter d'une contribution de solidarité adéquate.

Par rapport au projet mis en consultation, le rôle de la Confédération a été revu à la baisse et se limitera à la possibilité de faire une déclaration d'extension, c'est-à-dire de contraindre sous certaines conditions une entreprise à alimenter un fonds. La participation financière de la Confédération a été biffée et la surveillance confiée à la Confédération, qui pourra faire appel à des tiers pour l'exercice de sa mission de surveillance. La possibilité de rendre obligatoire la participation à une association reste exclue et la Confédération ne pourra ordonner le versement d'une contribution de solidarité que si un nombre important d'entreprises alimentent déjà le fonds de leur plein gré. Une concurrence entre les fonds des différentes branches d'activités et ceux des cantons[19] n'est pas à craindre, l'objectif de ces deux types d'institutions et l'affectation prévue des ressources étant totalement différents.

L'instauration de tels fonds ne pose pas de problèmes d'ordre institutionnel. Gérés par les différentes branches d'activité, ils permettent une répartition solidaire des charges entre ceux qui les utilisent et les autres. L'Etat n'intervient que si les parties concernées en font la demande expresse. Mais ces fonds permettent avant tout une différenciation indispensable: la formation professionnelle n'engendre pas partout, et de loin, des coûts qui ne sont pas compensés par les prestations de production que fournit la personne en formation.

19 Des fonds cantonaux existent à Genève, à Fribourg et, depuis peu, à Neuchâtel.

Pour déterminer les aspects économiques des différents systèmes dits de bonus/malus, l'OFFT a chargé le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ de réaliser une étude[20]. Les auteurs distinguent trois niveaux d'intensité de l'intervention:

- le libre cours des lois du marché;
- le libre cours du marché avec correction des effets externes entre des acteurs économiques privés identifiables: ceux qui induisent des effets externes positifs sont indemnisés par ceux qui en profitent;
- la correction des effets du marché au moyen des ressources générales de l'Etat. Les acteurs économiques induisant des effets externes positifs pour l'ensemble de l'économie sont indemnisés par la collectivité. L'indemnisation prend la forme de subventions ou de remises fiscales.

Selon cette étude, une participation accrue des entreprises est indiquée en vertu du principe d'équivalence lorsqu'un avantage direct peut en être attendu. Pour les investissements en faveur de la formation professionnelle, dont les effets positifs sont relativement généraux et difficiles à cerner avec précision, un engagement plus important de l'Etat est nécessaire (biens de l'Etat; effets externes positifs pour l'ensemble de l'économie). Considérée sous l'angle de la politique économique, la solution proposée permettra de réagir de manière différenciée et flexible au problème des entreprises profitant de la formation professionnelle sans s'y investir elles-mêmes, tout en tenant compte de la nécessité d'augmenter le financement public. Par comparaison, le fonds pour la formation professionnelle à l'échelle de la Suisse, préconisé par l'initiative pour des places d'apprentissage, présente certains défauts majeurs: mécanismes d'incitation excessifs et mauvais système de répartition, entraînant des effets structurels indésirables. Par ailleurs, l'initiative a aussi pour objectif de faire supporter aux entreprises une partie des coûts généraux de la formation professionnelle, ce qui n'est pas justifié économiquement.

L'étude du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ examine encore les remises fiscales, système ayant aussi fait l'objet de discussions. Elle estime que ce système ne permet pas une approche différenciée et qu'il a aussi des effets structurels indésirables, favorables en particulier aux entreprises des arts et métiers structurellement faibles. Ce système ne résoudrait en rien le problème des entreprises profitant des efforts de formation professionnelle fournis par d'autres. Il ne contribuerait pas non plus au financement d'offres de formation supplémentaires.

3.3 Nouvelle péréquation financière (NPF)

La procédure de consultation de la nouvelle loi sur la formation professionnelle n'a été lancée que peu de temps avant celle des propositions des experts pour une Nouvelle péréquation financière. Les solutions différentes proposées dans ces deux projets ont quelque peu semé la confusion, notamment dans les milieux de la formation professionnelle. Les divergences concernent le subventionnement des locations et constructions, la compétence de la Confédération en matière d'orientation profes-

[20] Andres Frick und Petra Huth, Finanzierungsmodelle für die Berufsbildung. Etude réalisée sur mandat de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ, janvier 2000.

sionnelle et la formation, ainsi que la formation continue des enseignants des écoles professionnelles.

Compte tenu des résultats de ces deux procédures de consultation, la réforme de la formation professionnelle se poursuit en dehors du débat sur la NPF. Il n'en reste pas moins que la révision de la LFPr doit tenir compte de cet important projet qu'est la NPF, que ce soit pour des compensations en fonction de la capacité financière des cantons, ou pour d'éventuelles compensations dans le bilan global. D'un point de vue juridique ou technique, il est tout à fait possible de calculer le montant des forfaits en tenant compte de la capacité financière des cantons, ou encore d'éliminer certains montants ou certaines rubriques du bilan global de la NPF. Dans tous les cas, la NPF devra prévoir une compensation pour tout ce qui dépasse le cadre de la participation financière de la Confédération, fixée à un quart des dépenses publiques en faveur de la formation professionnelle. Les points controversés du rapport des experts sur la NPF sont réglés de la manière suivante:

- *Locations et constructions*: Les contributions aux locations et constructions ne seront plus versées séparément mais intégrées dans les forfaits. Avec le passage à un système forfaitaire axé sur les prestations, la distinction établie entre les dépenses d'exploitation, d'une part, et les dépenses pour les locations et constructions, de l'autre, n'a en fait plus vraiment d'importance: le système forfaitaire permet le versement d'une somme unique pour les dépenses courantes, sans que le détail de la composition de ces dépenses n'entre en ligne de compte.
- *Orientation professionnelle*: Désormais, la Confédération ne subventionnera plus l'orientation professionnelle. Elle abandonnera ainsi la dernière tâche qui lui incombait, celle d'édicter des prescriptions dans le domaine de l'orientation professionnelle. Aujourd'hui déjà, l'orientation professionnelle relève largement de la compétence des cantons. La Confédération «s'occupe, avec la collaboration [de ces derniers] et des associations professionnelles compétentes, de la formation des conseillers d'orientation professionnelle et du perfectionnement de leurs connaissances» (art. 5 LFPr). Par ailleurs, elle encourage l'amélioration de l'information et de la documentation. Lors de la procédure de consultation, peu de voix se sont élevées pour demander que la Confédération maintienne son engagement dans l'orientation professionnelle. Il semble par ailleurs judicieux que les cantons puissent organiser l'orientation professionnelle qu'ils dispensent comme une prestation complète, au-delà des strictes limites du champ d'application de la LFPr. Ce retrait de la Confédération permettra d'économiser environ quatre millions de francs par année en supprimant les subventions versées pour l'orientation professionnelle. La possibilité subsiste néanmoins de proposer au niveau national une information et une documentation sur la formation professionnelle.
- *Enseignants des écoles professionnelles*: Les négociations en cours en vue de la réorganisation de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISPFP) ont pour but de déterminer les tâches qui devraient continuer d'être assumées à l'échelle nationale (cf. ch. 2.7.5). Si des offres régionales valables existent, le futur institut devra, pour des raisons de masse critique, collaborer avec les organes responsables ou se retirer. Les résultats

de la procédure de consultation montrent qu'une cantonalisation intégrale de la pédagogie professionnelle n'est plus à l'ordre du jour, même chez les défenseurs d'une solution conforme à la NPF.

4 Commentaire des articles du projet de loi

Chapitre 1 Dispositions générales

La loi sur la formation professionnelle comprend dorénavant un chapitre sur les dispositions générales. Celles-ci s'appliquent à toute la loi.

Art. 1 Principe

L'article relatif au principe a été placé avant celui consacré au champ d'application, afin de mettre en exergue la collaboration entre la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail dans le cadre de leur tâche commune[21]. La nouvelle terminologie utilisée est choisie à dessein. Elle tient compte de l'adoption, le 18 avril 1999, de nouvelles dispositions constitutionnelles qui consacrent la soumission de l'ensemble de la formation professionnelle à la compétence de la Confédération. Ainsi, si l'économie continue d'être un acteur majeur de la formation professionnelle, d'autres domaines y sont désormais intégrés, en plus de l'industrie, de l'artisanat et du commerce. Ce sont l'agriculture et la sylviculture, la santé, le secteur social et les arts. La mention explicite des partenaires sociaux ainsi que des associations professionnelles répond à la demande de nombreux milieux consultés.

Art. 2 Objet et champ d'application

En vertu de l'art. 63, al. 1, de la Constitution (Cst.), la Confédération «légifère sur la formation professionnelle». L'ensemble des domaines de la formation, à l'exception des formations du niveau des hautes écoles, est ainsi régi par cette disposition. Grâce à une clause dérogatoire au niveau de la loi, et en déléguant au Conseil fédéral la compétence d'exclure certaines professions du champ d'application de la loi, on s'assure qu'aucune option de réglementation n'est écartée d'emblée.

Il convient de relever ici la séparation opérée entre la formation professionnelle supérieure et la formation continue à des fins professionnelles (let. b et c), ainsi qu'entre la formation et les procédures de qualification (let. d).

Dans la loi actuellement en vigueur, la formation professionnelle supérieure est une partie essentielle de la formation continue, alors que les procédures de qualification constituent le terme d'une formation déterminée. La séparation entre la formation professionnelle supérieure et la formation continue prend en considération le fait que le degré tertiaire et la formation continue ne peuvent être traités sur un pied d'égalité.

La séparation entre la formation et les procédures de qualification supprime le lien étroit qui existait entre une attestation de qualifications et la filière de formation correspondante. En effet, différentes voies doivent déboucher sur l'octroi d'une telle attestation. Ceci est conforme aux principes de la perméabilité et de la flexibilité des

21 Dans la loi actuelle, la collaboration n'occupe pas une place aussi importante (cf. art. 65, al. 1; art. 66, al. 2, LFPr).

formations, ainsi qu'aux aspirations légitimes des femmes, et tient compte du phénomène croissant d'interruption des filières dans la formation.

L'orientation professionnelle est désormais laissée à la compétence des cantons. La compétence actuelle de la Confédération, qui se limite pour l'essentiel à la formation et au perfectionnement des conseillers d'orientation professionnelle, en collaboration avec les cantons (art. 5 LFPr), est supprimée. Rien n'empêche cependant d'envisager une formation des conseillers d'orientation à l'échelle du pays (p. ex. sous la forme d'un examen professionnel supérieur ou dans le cadre d'une haute école spécialisée). La possibilité d'apporter un soutien à la production d'informations et de documentation relatives à la formation professionnelle est maintenue dans le cadre du mandat général d'information mentionné à l'art 5.

Art. 3 Buts

L'article relatif aux buts définit des objectifs qui seront autant d'indications utiles à l'application de la loi, pour la préparation de l'ordonnance comme dans la pratique.

Les let. a et b désignent les pôles d'attraction entre lesquels évolue la formation professionnelle: l'économie et la société, l'individu et la collectivité. La formation de l'individu, son intégration dans le monde du travail et la compétitivité des entreprises sont trois facteurs d'égale importance, qui doivent s'accorder entre eux.

La let. c souligne la nécessité de prendre activement en considération l'égalité des chances en général et celle des sexes en particulier. Les filières de formation doivent être organisées de telle manière qu'elles garantissent la liberté du choix pour tout un chacun. Ce but est concrétisé en particulier par les dispositions de la loi qui s'appuient sur les aptitudes personnelles et qui permettent, dans les structures de la formation professionnelle, l'insertion de formations mixtes. Le terme «régional» désigne des régions économiques et des régions linguistiques.

La let. d prête l'attention nécessaire au fait que l'évolution économique et technologique impose aux personnes qui exercent une activité professionnelle un nombre accru de défis nouveaux, et au fait que les profils de formation deviennent toujours plus imprécis et que le changement de profession devient la règle pour un nombre croissant de personnes.

La let. e part du principe qu'employeurs et salariés doivent, comme par le passé, pouvoir compter sur des niveaux comparables dans l'attestation des qualifications. La transparence doit être de mise également au sein des filières de formation et dans la qualité de l'offre de formation.

Art. 4 Développement de la formation professionnelle

Compte tenu des développements toujours plus rapides enregistrés sur le marché du travail et de la formation, le projet de loi oblige tous les acteurs de la formation professionnelle à participer à son développement.

Concernant la recherche en matière de formation professionnelle, le projet de loi renonce à prescrire la manière dont les chercheurs devront travailler, mais la coopération, dans ce domaine aussi, devra être renforcée.

La compétence, pour le Conseil fédéral, de déroger aux dispositions de la présente loi offre la souplesse indispensable pour tester les innovations en matière de formation professionnelle.

Art. 5 Information, documentation et moyens didactiques

Eu égard aux résultats de la procédure de consultation, des dispositions particulières sur ces thèmes ont été introduites dans le projet. Elles permettront notamment à la Confédération d'apporter un soutien, au travers de projets réalisés à l'échelle nationale, à l'information relative à l'orientation professionnelle. L'«échelle nationale» prend également en considération les besoins des régions linguistiques.

Art. 6 Compréhension entre les communautés linguistiques

Par encouragement de la compréhension entre les communautés linguistiques, on pense notamment à des mesures particulières dans l'enseignement des langues étrangères, de même qu'aux échanges entre des personnes en formation issues de régions linguistiques différentes. Le projet doit maintenir la possibilité d'encourager de telles mesures.

Art. 7 Groupes et régions défavorisés

Les mesures en faveur des groupes et des régions défavorisées, ainsi que celles qui, comme il l'est dit plus haut, favorisent la compréhension entre les communautés linguistiques sont des prestations d'intérêt public (cf. art. 56). Il s'agira notamment de l'existence de petites classes dans les écoles professionnelles des régions périphériques, de mesures en faveur de professions qui présentent un intérêt économique ou culturel particulier, mais qui ne comptent que peu de personnes en formation (matelot de navigation fluviale ou luthier, par exemple), ou encore de projets particuliers d'intégration des jeunes étrangers.

Art. 8 Développement de la qualité

Dans un système caractérisé par l'intervention d'une multitude d'acteurs, le développement de la qualité est un outil essentiel de gestion (décentralisée) du système, permettant également une adaptation aux évolutions nouvelles à tous les niveaux. Le développement de la qualité doit pouvoir s'appuyer sur une responsabilisation accrue de tous les intervenants, et c'est la raison pour laquelle la responsabilité de ce développement doit incomber aux prestataires de la formation professionnelle. Il est essentiel de laisser le libre choix des méthodes et de ne pas réduire le développement de la qualité à des systèmes d'assurance qualité, aussi imposants soient-ils.

Art. 9 Encouragement de la perméabilité

L'objectif de cet article est de permettre une utilisation systématique des ressources humaines et matérielles par la reconnaissance des compétences professionnelles acquises hors du cadre traditionnel de la formation professionnelle. Cette mesure ne doit pas se limiter à la reconnaissance de l'expérience professionnelle uniquement et doit entrer en ligne de compte lors de l'élaboration des prescriptions de formation.

Art. 10 Droits de participation des personnes en formation

La loi actuelle donne à l'apprenti le droit d'être consulté sur les questions concernant l'entreprise (art. 22, al. 2) et l'école professionnelle (art. 33, al. 7). Tous les prestataires de la formation professionnelle devront désormais accorder ce droit..

Art. 11 Prestataires privés

La loi actuelle ne règle pas les relations des prestataires publics avec les prestataires privés, relations qui sont dorénavant abordées sous l'angle de la concurrence, à l'échelon de la formation professionnelle supérieure et à celui de la formation continue à des fins professionnelles. Le problème ne se pose pas pour la formation professionnelle initiale, puisqu'il n'existe pas de marché comparable. L'expression «défavoriser de manière injustifiée» tient compte du fait que, notamment dans certains domaines, les conditions d'une véritable concurrence ne pourront que rarement être réunies.

Entre les offres subventionnées qui faussent le marché et les offres non subventionnées de prestataires privés, le texte opte pour une réglementation plus souple et correspondant mieux au concept de la concurrence, en parlant de «prix du marché».

Les offres émanant de prestataires privés ne peuvent donner lieu à des subventions, à moins que ces prestataires n'agissent sur mandat des pouvoirs publics. Dans ce cas, l'instance qui accordera les subventions devra également définir les conditions auxquelles l'offre doit satisfaire.

Chapitre 2 Formation professionnelle initiale

Section 1 Dispositions générales

Art. 12 Objet

Cet article souligne l'équilibre entre les compétences professionnelles et les connaissances de culture générale, entre l'aspect économique et celui de la foramtion de l'individu. Lorsqu'il est question de qualifications dans le projet de loi, c'est dans ce sens global qu'il faut les comprendre.

Dans la formation professionnelle, l'enseignement du sport fait partie de l'enseignement de culture générale. C'est dans ce sens qu'il est mentionné ici et non pas, comme nous l'avions proposé dans la version mise en consultation, en tant que troisième élément de la formation professionnelle, qui aurait disposé du même statut que la formation pratique et celle de culture générale.

Art. 13 Formation duale école-entreprise

La part de la formation théorique et celle de la formation pratique doivent être déterminées dans chaque ordonnance sur la formation. L'al. 3 précise que le devoir de collaboration incombe également aux établissements de formation (entreprise, école professionnelle et cours interentreprises).

Art. 14 Types de formation et durée

L'achèvement d'un apprentissage ou d'une filière d'une école professionnelle spécialisée, sanctionné par un certificat de capacité, garantit aussi bien l'aptitude à exercer la profession que l'accès à une formation professionnelle supérieure. La formation doit durer au moins trois ans.

Il doit être possible d'acquérir certaines qualifications professionnelles, pour lesquelles l'étendue des connaissances requises ne justifient pas une formation de trois

ans, par le biais d'une formation professionnelle pratique reconnue par la Confédération. Cette dernière sera sanctionnée par une attestation, qui donnera à son titulaire la possibilité de poursuivre sa formation en vue d'obtenir le certificat fédéral de capacité, mais non de faire des études à l'échelon de la formation professionnelle supérieure (cf. art. 30, al. 2).

Les formations moins structurées, basées sur un système de modules, entreront surtout en ligne de compte pour des personnes plus âgées.

Dans l'optique d'un assouplissement en faveur des personnes particulièrement capables ou éprouvant des difficultés à se former, l'al. 2 autorise des dérogations aux filières normales.

Art. 15 Surveillance

La fonction de surveillance des cantons est appelée à être renforcée par des fonctions d'encadrement, de soutien et d'arbitre.

L'expression «veillent à» prend toute son importance en liaison avec l'article relatif aux forfaits versés aux cantons (art. 54). Elle indique pour un domaine précis – ici la surveillance – que les cantons ont à assumer des responsabilités et non pas à exercer eux-mêmes des tâches ou à fournir des prestations.

Art. 16 Ordonnances sur la formation professionnelle

Le régime de la formation professionnelle initiale que reflètent les prescriptions de formation sera organisé de manière plus souple et facilitera ainsi l'adaptation de ces prescriptions. Les dispositions réglementaires définiront ainsi exclusivement les objectifs et le niveau exigé. Les prestataires auront alors pour mission de leur donner une structure et un contenu concret pour offrir une formation initiale adéquate et de valeur.

Lorsqu'il n'existera pas de prestataire au sens où l'entend la loi, mais que des innovations s'imposeront, l'office devra pouvoir agir de sa propre initiative, soit en édictant des ordonnances de formation, soit – toujours en collaboration avec les cantons et, le cas échéant, avec les organisations compétentes du monde du travail – en proposant des modèles de base pour de nouvelles voies de formation. La compétence attribuée à l'office (jusqu'à présent au département) d'édicter des ordonnances sur la formation professionnelle rendra plus aisées les adaptations aux nouvelles exigences.

Art. 17 Préparation à la formation professionnelle initiale

Les mesures de préparation à une formation du degré secondaire II gagnent en importance. Les cantons seront tenus d'exploiter les spécificités des prestations de la formation professionnelle à des fins d'intégration et de politique sociale (insertion dans le monde du travail, compétences linguistiques, etc.). La Confédération leur apportera un soutien dans cette tâche (cf. art. 54, al. 2, let. a, ch. 1). Elle encouragera aussi des projets pilotes en lien avec de telles mesures.

Art. 18 Déséquilibres sur le marché de la formation professionnelle initiale

La compétence qu'a le Conseil fédéral de prendre des mesures pour éviter des déséquilibres entre l'offre et la demande ou pour lutter le plus rapidement possible

contre de tels déséquilibres ne doit pas donner lieu à des obligations qui brident le marché. En l'espèce, la collaboration, avec les cantons et l'économie notamment, sera également une nécessité impérative.

Section 2 Apprentissage

Art. 19 Objet

Les dispositions relatives à l'apprentissage reprennent dans l'ensemble celles de la loi actuelle sur l'apprentissage en entreprise. Elles sont également applicables aux institutions qui, au sens large du terme, peuvent être considérées comme des entreprises.

Contrairement à ce qui est le cas dans la loi actuelle, les dispositions sur l'apprentissage ne contiennent toutefois plus de règles de procédure et du comportement.

Art. 20 Prestataires de la formation en entreprise ou de la formation pratique

Contrairement aux termes de la loi en vigueur, l'entreprise formatrice est formellement désignée en tant que partenaire principal de l'apprentissage. Les conditions légales qu'elle doit remplir pour obtenir l'autorisation de former des jeunes sont fixées dans différents textes (p. ex. dans le droit des obligations, ou dans la loi sur le travail). Les écoles de métiers sont simplement citées comme des filières possibles de l'apprentissage, mais n'apparaissent plus spécifiquement dans le reste de la loi. L'interdiction faite aux cantons d'exiger des émoluments est une nouveauté.

Art. 21 Contrat d'apprentissage

Les dispositions concernant l'apprentissage ont été délestées de certains détails réglementaires. Ainsi le contrat d'apprentissage devra uniquement être porté à la connaissance des autorités cantonales, qui n'auront plus à l'approuver. Une possibilité d'intervention subsistera par le biais de la surveillance. La possibilité de signer un contrat limité dans le temps a été prévue pour tenir compte des conditions particulières qui prévalent dans l'agriculture, mais n'exclut pas que ce modèle soit transposé à d'autres situations analogues.

Art. 22 Ecole professionnelle

L'organisation des écoles professionnelles est du ressort des cantons (art. 23). La loi se borne à énoncer des principes généraux. Le mandat de formation propre à l'école professionnelle figure déjà dans la loi actuelle (art. 27, al. 1). Il est précisé aux let. a à c. Ce mandat ne doit en aucun cas servir à l'école de légitimation pour faire cavalier seul (cf. art. 13, al. 3), mais il exprime l'importance qui revient à la partie scolaire de la formation.

L'infrastructure disponible doit être utilisée de manière optimale. C'est la raison pour laquelle cet article ouvre la possibilité aux écoles professionnelles de proposer des programmes de formation continue à des fins professionnelles, ainsi que des cours relevant de la formation professionnelle supérieure, sans toutefois en faire une obligation.

Art. 23 Offre d'écoles professionnelles

Le texte apporte uniquement quelques précisions, tout en maintenant le statu quo. L'offre de base des écoles professionnelles doit être gratuite. Il appartiendra aux cantons de décider s'ils veulent percevoir d'éventuelles participations aux frais pour des offres complémentaires. Pour l'expression «veillent à», se reporter au commentaire relatif à l'art. 15.

L'al. 3 introduit une limitation, par rapport à la réglementation actuelle, dans la mesure où la fréquentation de cours facultatifs n'est plus déterminée exclusivement au gré de la personne ayant droit à cette formation, mais tient compte des besoins de l'entreprise, ce qui correspond mieux à la pratique.

Art. 24 Cours interentreprises

A l'exception de la désignation de «cours interentreprises» (la loi actuelle parle de «cours d'introduction») et de la mention formelle de la participation aux coûts (al. 4), aucune modification n'a été apportée aux dispositions régissant les cours d'introduction actuels. Le changement de nom tient compte du fait que des «cours d'introduction» n'ont pas seulement leur utilité au début de l'apprentissage, mais qu'ils servent aussi ultérieurement à l'initiation à des notions générales de la profession ou du champ professionnel.

Section 3 Ecole professionnelle spécialisée

Art. 25 Objet et offre

L'expression «école professionnelle spécialisée» ne désigne pas des écoles professionnelles particulières, mais des établissements proposant des filières dans des domaines où la formation professionnelle présuppose un enseignement consacré pour l'essentiel à la théorie (p. ex. le domaine des hautes technologies, les professions au niveau d'exigence élevé dans le secteur des services). Les aptitudes techniques indispensables à la pratique sont acquises lors des stages qui doivent faire partie intégrante de l'offre. Voilà pourquoi l'entreprise ne peut plus endosser la responsabilité principale de la formation. Certaines écoles de commerce, qui ont déjà étendu, du moins en partie, les stages pratiques et qui les ont adaptés à la formation scolaire, sont déjà en quelque sorte des écoles professionnelles spécialisées.

Les filières de formation dans les écoles professionnelles spécialisées nécessitent chacune leurs propres prescriptions de formation, lesquelles devront être élaborées en collaboration avec les organisations compétentes, comme c'est le cas pour toutes les ordonnances sur la formation professionnelle (cf. l'art. 16, al. 3). On évitera ainsi la création de fait d'une formation professionnelle parallèle en milieu scolaire, tout en assurant, compte tenu des qualifications exigées dans la pratique et de la mise à disposition de places de stages, une bonne intégration des employeurs dans le processus de formation.

Les formations initiales dispensées par les écoles de métiers continueront à relever des dispositions relatives à l'apprentissage en entreprise. Ces écoles ne sont donc pas considérées comme des écoles professionnelles spécialisées. Il n'est cependant pas exclu qu'elles se chargent d'organiser des stages pour les écoles professionnelles spécialisées.

Art. 26 Stages

La formation duale prévue par le projet doit donner à la personne en formation la compétence d'agir dans un environnement professionnel; elle comporte pour cela une période de formation effectuée en entreprise. L'al. 1 fixe la durée minimale des stages en entreprise nécessaire à cette fin. Cette durée correspond non pas à une année scolaire, mais à une année de travail.

Section 4 Formation professionnelle pratique

Art. 27 Objet

La formation professionnelle pratique est l'un des domaines de la formation professionnelle initiale qui permet une prise en compte plus souple de circonstances et de conditions particulières, qu'elles soient liées à l'individu ou à la formation. Elle tient compte, d'une part, du fait que les qualifications demandées ne nécessitent pas toutes un certificat attestant la réussite d'un apprentissage, et que, d'autre part, environ 15 % des personnes actives occupées ne disposent aujourd'hui d'aucune formation postobligatoire attestée. La politique de formation se doit donc d'offrir au plus grand nombre possible d'entre eux la possibilité d'acquérir une formation professionnelle initiale.

La formation professionnelle pratique se différencie de l'apprentissage écourté, qui peut durer deux ans. L'apprentissage écourté présuppose que la personne en formation a fourni au préalable certaines prestations. Les conditions générales qui régissent ici les passerelles entre les formations rendent aussi possible une réduction de la durée de la formation professionnelle pratique (p. ex. une formation professionnelle supplémentaire dans le prolongement d'un apprentissage ou d'une maturité générale).

Art. 28 Prise en compte des besoins individuels

La formation professionnelle pratique se veut plus individualisée que l'apprentissage. Cette spécificité ne doit pas, contrairement à la formation élémentaire actuelle, entraîner l'adaptation des exigences à l'individu. Bien au contraire: il importe que le niveau de formation atteint réponde à des exigences normalisées reconnues dans l'ensemble de la Suisse.

Pour les personnes éprouvant des difficultés à se former, cette voie demande à l'évidence un encadrement plus important au financement duquel les pouvoirs publics doivent participer. Cette dépense doit être considérée en relation avec les coûts bien plus élevés qu'entraînent pour la collectivité les personnes actives occupées qui sont insuffisamment qualifiées. La compétence de fixer des conditions plus précises est donnée au Conseil fédéral, parce que ces conditions concernent avant tout les cantons, et qu'une certaine souplesse est nécessaire dans leur application en attendant que la pratique se développe.

Section 5 Maturité professionnelle fédérale

Art. 29

Comme par le passé, la maturité professionnelle fédérale comprend un certificat fédéral de capacité et une formation générale approfondie (art. 14, al. 5). Le projet renonce à régler plus en détail son contenu à l'échelon de la loi, par souci de sauvegarder la marge de manœuvre nécessaire aux futures adaptations de cet instrument. Si l'on veut que l'apprentissage soit plus attrayant, il faut que la maturité professionnelle qui est proposée par les pouvoirs publics soit gratuite. Sur ce point, le Conseil fédéral dispose des mêmes compétences en matière de réglementation que pour la maturité générale.

Chapitre 3 Formation professionnelle supérieure

Art. 30 Objet

La formation professionnelle supérieure s'inscrit dans le prolongement des diplômes les plus élevés du degré secondaire II (certificat fédéral de capacité, maturité professionnelle ou gymnasiale) et conduit à l'octroi d'un diplôme fédéral. Il est important qu'un diplôme d'enseignement général puisse permettre d'accéder à la formation professionnelle supérieure, à cause des filières des domaines de la santé et du social, d'une part, et du droit européen en vigueur sur la reconnaissance des diplômes, de l'autre.

Dans les critères servant à définir la formation professionnelle supérieure, le projet renonce à parler de fonctions de commandement, préférant donner une description plus générale («activité professionnelle plus complexe ou impliquant des responsabilités élevées»). Il s'agira en effet de qualifications et non de niveaux hiérarchiques. Le niveau de qualification exigé au terme de ces formations correspondra à celui des formations du degré tertiaire non universitaire (ISCDE97: 5B); ces formations resteront largement axées sur la pratique professionnelle.

La diversité de la formation professionnelle supérieure, encore accrue par l'intégration des professions de la santé, du social et des arts, ne permet pas de fixer des conditions d'admission uniformes. Selon les différentes orientations, des conditions d'admission supplémentaires, définies par les prestataires de la formation professionnelle supérieure et correspondant à la spécificité de la filière, seront nécessaires. Cette spécificité pourra concerner le contenu ou la structure de l'offre. L'expérience pratique ou les conditions préalables nécessaires à la formation pourront par exemple être intégrées dans la filière de formation, ou être acquises au préalable par une expérience professionnelle ou un stage en entreprise.

Art. 31 Types

Au chapitre de la formation professionnelle supérieure, le statu quo est maintenu: il existe, d'une part, les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs, et, d'autre part, les écoles supérieures spécialisées (écoles techniques, etc.). Ces deux catégories sont distinctes du fait que pour les examens professionnels fédéraux et pour les examens professionnels fédéraux supérieurs, la réglementation porte sur l'examen lui-même, indépendamment de la filière de for-

mation choisie, alors que pour les écoles supérieures spécialisées, ce seront les filières, fréquentées à plein temps ou en cours d'emploi, qui sont réglementées.

Art. 32 Examens professionnels fédéraux et examens professionnels fédéraux supérieurs

Les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs sont organisés par les organisations compétentes du monde du travail, sous leur responsabilité. Ils permettent aux personnes ayant une expérience professionnelle d'apporter la preuve de leurs aptitudes et de leurs connaissances. L'office approuve les prescriptions d'examen selon les conditions fixées par le Conseil fédéral.

Les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs formeront un outil d'une grande souplesse, qui répond à une forte demande, et qui atteste de qualifications supérieures de formation professionnelle. Comme la partie principale de cet outil est précisément l'examen lui-même, il est traité plus en détail sous le titre consacré aux procédures de qualification (cf.Examens professionnels fédéraux et examens professionnels fédéraux supérieurs). Le terme d'«exigences» recouvre aussi les prescriptions d'examen.

La distinction opérée par la loi actuelle entre l'examen professionnel et l'examen professionnel supérieur (art. 51 ss) est peu satisfaisante: L'examen professionnel s'appuie en effet sur les aptitudes et les connaissances requises pour assumer une fonction de cadre et les dispositions mentionnent des «exigences notablement plus élevées que celles de l'apprentissage». Pour l'examen professionnel supérieur, il est question des aptitudes et connaissances requises pour diriger une entreprise, et de satisfaire à des «exigences élevées dans la profession».

Dans les faits, une distinction entre ces deux types d'examens fondée sur les qualifications ne peut se faire qu'à l'intérieur d'une branche donnée. Dès que l'on considère l'ensemble des branches, les critères à appliquer deviennent flous. Suite à la consultation, le projet de loi maintient les deux dénominations, il renonce cependant à distinguer leur contenu, laissant aux branches concernées le soin de le faire.

Comme les cantons ne sont pas obligés de proposer des cours de préparation à ces examens, ceux qui ne le font pas reverseront aux cantons qui offrent de tels cours, sur la base des accords sur les frais d'écolage, une partie des subventions fédérales qu'ils auront obtenues sous la forme de forfaits.

Art. 33 Ecoles supérieures spécialisées

Les écoles supérieures spécialisées ont fait leurs preuves comme institutions de formation destinées à des professionnels privilégiant la pratique. Les dispositions législatives demeurent inchangées, mis à part le fait que la distinction entre les écoles techniques et les autres écoles supérieures est abandonnée et que la Confédération reconnaît désormais des filières et non plus les écoles elles-mêmes. Comme cela a été demandé lors de la consultation, les cantons seront désormais responsables de la surveillance.

Les écoles supérieures spécialisées vont certainement gagner en importance avec l'arrivée des professions de la santé et du social. Leur position de secteur à part entière de la formation professionnelle devrait être renforcée.

Concernant les subventions fédérales, prière de se reporter au commentaire de l'art. 32.

Chapitre 4 Formation continue à des fins professionnelles

Art. 34 Objet

La Constitution fédérale ne donne pas de compétence générale à la Confédération en matière de formation continue. Les mesures que la Confédération encourage doivent donc porter sur des aspects professionnels. Tout en respectant les limites imposées par la Constitution, le projet opte pour une interprétation extensive de cette notion, ce que signale aussi l'utilisation de l'expression «à des fins professionnelles».

La formation professionnelle à des fins professionnelles permet d'adapter et d'approfondir en permanence ses qualifications, que l'exercice soit imposé par la situation du marché du travail ou dicté par des intérêts personnels. Des éléments de culture générale ne peuvent ni ne doivent en être d'emblée exclus. Bon nombre des compétences dites «clés» se fondent du reste sur des bases apportées par la culture générale. Ainsi, les critères de délimitation et d'encouragement s'appuient moins sur les contenus eux-mêmes que sur les besoins professionnels. Les nouvelles méthodes de relevés statistiques, elles aussi, se fondent de plus en plus souvent sur des déclarations subjectives plutôt que sur des normes générales.

Avec l'introduction du système de forfaits, le problème de la délimitation devient moins aigu, car les cantons sont de toute façon responsables de la formation continue générale. Au niveau des projets, la délimitation devrait être plus facile.

La loi actuelle place la formation professionnelle supérieure dans le chapitre consacré à la formation continue. Conformément à l'usage courant, le projet de loi opère une distinction claire entre la formation professionnelle supérieure, qui vise à l'obtention d'un diplôme, et la formation continue, moins structurée et moins formalisée, et qui permet d'approfondir et de compléter des connaissances. De plus, la formation continue commence déjà au niveau de la formation professionnelle initiale.

Art. 35 Offre de cours de formation continue à des fins professionnelles

Les offres concrètes de formation continue doivent être évaluées et encouragées par les cantons. Compte tenu de la compétence dont ils jouissent en matière de politique de la formation sur leur territoire et du grand nombre de prestataires privés, la Confédération peut se limiter à soutenir les innovations et à prendre des mesures pour promouvoir la coordination et la transparence.

Art. 36 Mesures de la Confédération

La Confédération doit intervenir lorsqu'une offre d'intérêt public est nécessaire à l'échelle du pays et qu'elle ne pourrait être fournie sans l'appui financier de l'Etat.

En plus de sa compétence générale d'encouragement, il est prévu que la Confédération soutienne certaines organisations. On pense en particulier aux organes de certification, en collaboration avec des cantons, l'économie, d'autres prestataires de la formation professionnelle et les employeurs.

Les expériences faites ces dernières années, où le taux de chômage était élevé, ont montré que l'harmonisation avec les mesures de marché du travail prévues par la loi sur l'assurance-chômage était très importante. A défaut, des structures parallèles coûteuses se mettent très rapidement en place.

Chapitre 5
Procédures de qualification, certificats délivrés et titres décernés

Section 1 Dispositions générales

Art. 37 Examens et autres procédures de qualification

Les diverses preuves des qualifications ont été réunies dans un nouveau chapitre de la loi, afin de dissocier les diplômes, les examens, etc. des filières de formation. Davantage de possibilités doivent permettre de fournir les preuves d'une certaine qualification. Le projet de loi renonce donc à lier de manière constitutive la formation professionnelle initiale à une classe d'âge déterminée.

La loi donnera désormais la possibilité d'effectuer des examens partiels (p. ex. des «crédits», c'est-à-dire des unités évaluées individuellement et qui, ajoutées les unes aux autres, aboutissent à un diplôme), à caractère éventuellement sélectif, et de reconnaître des acquis antérieurs, modulaires ou non, dans la perspective d'un examen global. Outre les examens, d'autres procédures de qualification sont envisagées, comme la reconnaissance d'une expérience professionnelle ou autre, l'attestation de modules de théorie, etc. Ce genre de procédures de qualification plus libres sont plutôt conçues pour les adultes. Pour la formation professionnelle des jeunes, les filières plus formalisées sont mieux adaptées, parce qu'elles offrent un cadre plus strict et qu'elles facilitent l'acquisition des connaissances nécessaires lorsque l'expérience fait défaut. Il n'est cependant pas exclu d'envisager pour les jeunes des modules d'approfondissement ou d'élargissement des connaissances.

Art. 38 Conditions attachées aux procédures de qualification

Le Conseil fédéral liera les nouvelles procédures de qualification à des critères, afin d'assurer la comparabilité avec les examens traditionnels. Les nouvelles procédures ne devront pas court-circuiter les examens traditionnels.

Art. 39 Encouragement des autres procédures de qualification

Les «autres procédures de qualification» sont à mettre au chapitre des innovations. Elles doivent aussi pouvoir être encouragées, à long terme, comme des offres institutionnalisées et pas seulement par un financement de départ.

Art. 40 Protection des titres

En raison de la différenciation de l'offre dans le domaine de la formation professionnelle initiale, les titres de la formation professionnelle ne feront plus appel à des dénominations collectives du genre de «professionnel qualifié» (art. 43, al. 1, LFPr), mais mentionneront l'abréviation du certificat, de l'attestation ou du diplôme, après la désignation de la profession (p. ex. «maçon CFC» [certificat fédéral de capacité]).

Section 2 Formation professionnelle initiale

Art. 41 Certificat fédéral de capacité

Le certificat fédéral de capacité ne sanctionnera plus uniquement un apprentissage en entreprise. Dans la classification de l'UNESCO, ce niveau correspond à ISCDE97: 3B. La nouvelle loi prévoit d'autres possibilités, notamment les filières des écoles professionnelles spécialisées offrant une formation scolaire plus intense et une expérience professionnelle intégrée. De par son contenu et son importance, l'examen de fin d'apprentissage devrait rester la voie royale permettant d'achever une formation professionnelle initiale, particulièrement dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce et l'agriculture. Grâce à une réglementation plus souple et aux «procédures de qualification équivalentes», il n'est plus nécessaire d'intégrer dans la loi une disposition d'exception pour les «personnes majeures n'ayant pas appris la profession selon la présente loi» (art. 41, al. 1, LFPr).

Art. 42 Attestation fédérale de formation professionnelle pratique

L'attestation fédérale de formation professionnelle pratique définit un niveau correspondant à ISCDE97: 3C. Elle sanctionnera une formation professionnelle de moins de trois ans, avec des qualifications clairement définies et reconnues dans tout le pays. Les éléments de formation que sanctionnera cette attestation devront donner à son titulaire la possibilité de suivre une formation continue au degré secondaire II et lui permettre de poursuivre la formation initiale par le biais d'un apprentissage écourté.

Art. 43 Certificat de maturité professionnelle

Dans la classification internationale, le niveau de la maturité professionnelle correspond à ISCDE97: 3A et 4A. Au vu du lien étroit qui existe entre les aptitudes professionnelles et l'enseignement de culture générale et pour tenir compte des possibilités de formation selon le système de modules, l'article ne prévoit pas l'obligation pour la Confédération, de proposer des examens, contrairement à ce qui est le cas pour la maturité gymnasiale. La possibilité d'une telle offre sur mandat de la Confédération doit cependant rester ouverte.

Art. 44 Procédures de qualification

La réglementation maintien le statu quo. Elle apparaît ici pour des raisons propres à la technique législative.

Art. 45 Emoluments

Le projet de loi précise désormais qu'aucun émolument ne pourra être perçu pour les examens de la formation professionnelle initiale. Cette disposition n'exclut cependant pas qu'une participation aux frais soit exigée de l'entreprise lorsque l'examen entraînera des coûts matériels spéciaux.

Section 3 Formation professionnelle supérieure

Art. 46 Examens professionnels fédéraux et examens professionnels fédéraux supérieurs

Pour se présenter à un examen professionnel fédéral ou à un examen professionnel fédéral supérieur, le candidat devra être titulaire d'un certificat fédéral de capacité ou d'un diplôme scolaire du degré secondaire II qui aura été défini par le prestataire et éventuellement assorti de conditions supplémentaires. Une expérience professionnelle approfondie dans le domaine concerné sera dans tous les cas indispensable. Pour tenir compte des conditions qui prévalent dans chaque branche, la durée de cette expérience professionnelle n'est cependant plus fixée dans la loi. Elle sera déterminée dans les prescriptions correspondantes par le responsable de l'examen, en fonction de ses besoins. La Confédération ne sera plus obligée de surveiller elle-même ces examens et devra simplement veiller à ce que cette surveillance se fasse.

Art. 47 Brevet et diplôme; inscription au registre

Cet article contient les dispositions formelles de l'art. 12.

Art. 48 Ecoles supérieures spécialisées

Au niveau du contenu, rien ne change dans les dispositions sur les diplômes décernés par les écoles supérieures spécialisées. L'extension aux diplômes des domaines de la santé, du social et des arts sera possible.

Chapitre 6
Formation des responsables de la formation professionnelle

Art. 49 Formateurs

Les exigences que doivent remplir les formateurs remplacent les dispositions de la loi actuelle sur les cours destinés aux maîtres d'apprentissage (art. 10 et 11 LFPr). Le terme de «maître d'apprentissage» est remplacé par celui de «formateur», moins restrictif et correspondant mieux aux réalités. L'obligation actuellement imposée aux maîtres d'apprentissage de fréquenter les cours qui leur sont destinés étant peu satisfaisante, elle a été remplacée par l'obligation pour chacun d'entre eux de justifier des compétences nécessaires pour être un formateur, compétences qui peuvent être acquises en dehors des voies traditionnelles. Si l'on ne considère que leur contenu, les «cours pour les maîtres d'apprentissage» restent nécessaires.

Le Conseil fédéral fixera les prescriptions minimales applicables aux formateurs et aux enseignants. Pour ce faire, il tiendra compte non seulement des compétences techniques et des aptitudes pédagogiques, mais aussi des compétences sociales. Ces aptitudes et ces compétences incluront les questions de l'égalité des sexes. En effet, les formateurs ont un rôle important à jouer pour casser les schémas traditionnels de métiers d'homme et de métiers de femme.

Art. 50 Enseignants

Cet article s'adresse à tous les enseignants de la formation professionnelle (par ex. aussi aux enseignants chargés des cours interentreprises) et non plus seulement aux maîtres des écoles professionnelles, comme le fait son pendant dans la loi actuelle. Comme la surveillance des écoles et le recrutement des enseignants relèvent de la compétence des cantons, cet article ne mentionne pas expressément l'obligation de se perfectionner qui incombe aux enseignants. Le perfectionnement est néanmoins une nécessité pour tout enseignant spécialisé compétent et la Confédération continuera de soutenir les efforts en ce sens (cf. l'art. 52).

La formation professionnelle conjugue l'enseignement spécialisé et l'enseignement général. L'enseignant doit donc justifier de qualifications techniques autant que pédagogiques. La disposition du projet tient compte du fait que l'enseignement professionnel est en grande partie tributaire de personnes pour lesquelles l'enseignement n'est qu'une activité accessoire.

Art. 51 Autres responsables de la formation professionnelle

La Confédération pourra désormais soutenir la formation initiale et la formation continue de toutes les personnes engagées dans la formation professionnelle. Il s'agit non seulement d'assurer et de développer la qualité, mais aussi de pouvoir rapidement introduire et imposer des innovations sur l'ensemble du territoire.

Art. 52 Encouragement de la pédagogie professionnelle; Institut de pédagogie professionnelle

Les activités de la Confédération en matière de formation des formateurs font actuellement partie des attributions de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISPFP). Cet institut doit devenir un centre d'excellence pour les questions pédagogiques et didactiques, un accent particulier étant mis sur la formation professionnelle. A cet effet, la collaboration entre la Confédération et les cantons devra être renforcée. Il est dans l'intérêt de la Suisse toute entière qu'une masse critique soit atteinte dans ce domaine. Dans le projet, la disposition a été laissée ouverte, afin de ne porter préjudice à aucune des solutions envisageables.

Chapitre 7
Participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle; fonds en faveur de la formation professionnelle

Section 1
Participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle

Art. 53 Principe

Cet article jette les bases d'un système entièrement nouveau de financement de la formation professionnelle par le biais de subventions forfaitaires liées à des prestations. Contrairement à aujourd'hui, la Confédération ne prendra plus en compte une part fixe des «coûts déterminants» selon les décomptes établis par les prestataires,

mais elle participera de manière adéquate au dépenses de la formation professionnelle.

Des contributions forfaitaires annuelles seront versées aux cantons pour les tâches mentionnées à l'art. 54, al. 2. Les cantons qui délégueront certaines de ces tâches à des tiers devront leur céder une part appropriée de ces contributions forfaitaires.

Des subventions ciblées continueront toutefois d'être nécessaires en plus des forfaits. Elles seront destinées à favoriser les innovations et à créer ou à maintenir certaines offres présentant un intérêt public. Par ailleurs, dans le domaine de la formation professionnelle supérieure, il faudra continuer à tenir compte du fait que des filières de formation pourront être proposées aussi bien par les cantons que par les organisation du monde du travail.

Vouloir marier les forfaits, censés garantir une plus grande transparence et une efficacité accrue dans l'utilisation des ressources, avec une péréquation financière poursuivant un tout autre but, est en quelque sorte en contradiction avec l'idée même des forfaits. Mais tant qu'une péréquation financière fondamentalement nouvelle n'aura pas été adoptée, il faudra tenir compte de la capacité financière de chaque canton. Les modalités de la compensation et des forfaits seront réglées dans l'ordonnance. Elles devront dans toute la mesure du possible reposer sur des critères généraux.

Art. 54 Forfaits versés aux cantons

Cet article cite les domaines qui sont ou qui doivent être couverts par les subventions fédérales. L'affectation concrète des ressources en fonction des différentes tâches est du ressort des bénéficiaires.

Art. 55 Subventions en faveur de projets de développement de la formation professionnelle et de développement de la qualité

Art. 56 Subventions en faveur de prestations particulières d'intérêt public

Environ 10 % des fonds alloués par la Confédération à la formation professionnelle sont réservés pour ces deux instruments de la politique de la formation professionnelle. C'est le Conseil de l'innovation qui surveillera l'utilisation de ces ressources (cf. art. 72).

Art. 57 Cours de préparation aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs, filières dans les écoles supérieures spécialisées

Dans le domaine de la formation professionnelle supérieure, l'offre des cantons coexiste avec l'offre des prestataires privés. La Confédération devrait donc, sous certaines conditions, pouvoir octroyer des subventions à ces prestataires. Les contributions seront versées aux cantons, qui les transmettront aux requérants.

Art. 58 Conditions et charges

Art. 59 Réduction des subventions et refus d'en accorder de nouvelles

Les dispositions sur la réduction des subventions correspondent à celle de la loi sur les subventions. Par ailleurs, la Confédération pourra refuser d'allouer de nouvelles subventions si le bénéficiaire, de manière flagrante, néglige les tâches ou enfreint les obligations qui lui incombent en vertu de la loi sur la formation professionnelle.

Art. 60 Financement

Le montant des subventions fédérales dépendra des crédits votés par le Parlement. Pour que le financement reste prévisible pour les acteurs de la formation professionnelle, ce nouvel article impose un plafond de dépenses, ou des crédits d'engagement, de plusieurs années. La participation aux frais, qui devra correspondre à environ un quart des dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle, se basera sur une moyenne calculée sur les années précédentes.

Section 2 Fonds en faveur de la formation professionnelle

Art. 61

La possibilité d'obliger les entreprises à s'acquitter de contributions de solidarité en faveur de la formation professionnelle est nouvelle. Il faudra cependant dans un premier temps qu'une branche donnée – et non la Confédération – ait créé un fonds destiné à faire participer aux dépenses de formation professionnelle les entreprises qui ne forment pas elles-mêmes des apprentis mais qui profitent des efforts consentis par les autres. La Confédération ne sera ici plus que l'instance qui déclarera la participation à ce fonds obligatoire pour tous les membres de la branches, lorsqu'un certain quorum sera atteint. Les circonstances sont tellement variées que des exceptions à cette dernière condition pourront au besoin être prévues.

Suite aux résultats de la procédure de consultation, les autres compétences de la Confédération, et notamment la possibilité de participer à ces fonds, ont été retirées du projet. La responsabilité de trouver des solutions adéquates est ainsi toute entière entre les mains des acteurs concernés. Par ailleurs, comme les fonds de branches et les fonds cantonaux poursuivent des objectifs différents et n'ont pas la même orientation, rien ne s'opposera à ce qu'ils continuent d'exister en parallèle.

Chapitre 8 Voies de droit, dispositions pénales, exécution

Les dispositions actuelles ont été réexaminées sous l'angle du fédéralisme d'exécution vu dans sa version optimale. Aucune modification d'envergure ne s'impose.

Section 1 Voies de droit

Art. 62

Dans la plupart des cas, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, la première instance de recours est une autorité cantonale, car la plus grande partie des décisions sont prises par des autorités cantonales. L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie est une instance de recours qui interviendra lorsqu'un recours ne pourra pas être déposé auprès d'une autorité cantonale. Il est possible que l'introduction d'examens partiels et de modules entraîne une augmentation du nombre des contestations, accentuant ainsi la tendance déjà sensible d'une multiplication des recours.

Avec l'ouverture aux instituts privés, le nombre de personnes passant des examens partiels dans des écoles privées va aller croissant. Les décisions de ces écoles pourront être contestées par devant un tribunal civil. En revanche, les personnes formées par des prestataires de droit public pourront interjeter un recours administratif.

Section 2 Dispositions pénales

Art. 63 Violations de la loi et omissions

Les menaces de sanctions pénales concernaient jusqu'à présent les maîtres d'apprentissage et les apprentis; dans le présent projet, elles sont réduites au minimum applicable.

Art. 64 Abus de titre

Art. 65 Poursuite pénale

Inchangés

Section 3 Exécution

Il n'y a aucun changement fondamental d'orientation en ce qui concerne les dispositions d'exécution.

Art. 70 Reconnaissance des diplômes et des certificats étrangers; collaboration et mobilité internationales

Le Conseil fédéral est désormais habilité à conclure des accords internationaux, pour autant que ces accords visent à promouvoir la collaboration et la mobilité internationales dans la formation professionnelle. Cette possibilité doit aussi être utilisée pour la reconnaissance mutuelle de diplômes et de certificats. Par ailleurs, les dispositions relatives à la reconnaissance des diplômes étrangers éparpillées dans différents articles de la loi actuelle sont maintenant toutes réunies dans un seul alinéa.

Art. 71 Commission fédérale de la formation professionnelle

Le projet envoyé en consultation prévoyait de supprimer la Commission fédérale de la formation professionnelle au profit d'un Conseil de la formation professionnelle. De nombreuses voix se sont cependant élevées pour demander une plus large repré-

sentativité de cet organe, ce qui ne peut être réalisé qu'avec une Commission fédérale selon le modèle actuel.

La composition de la Commission fédérale de la formation professionnelle, tout comme celle du Conseil suisse de l'innovation et celle de la Commission fédérale de maturité fédérale sont régies par l'ordonnance sur les commissions (RS *172.31*). Cette ordonnance garanti une représentation équitable dans ces organes des deux sexes, des différentes langues et des classes d'âge.

Art. 72 Conseil suisse de l'innovation

Le Conseil suisse de l'innovation remplace le Conseil de la formation professionnelle qui avait été proposé dans le projet envoyé en consultation. Sa mission se limitera à une gestion très concrète de la formation professionnelle. Il aura en effet le droit de faire des propositions aux autorités responsables des subventions concernant les projets à soutenir dans le domaine des innovations et des prestations particulières d'intérêt public.

Le Conseil de l'innovation devra avoir le soutien de tous les acteurs de la formation professionnelle. Ses membres devront être des personnalités jouissant de la confiance des milieux concernés, mais ils ne sauraient être trop nombreux afin de ne pas paralyser son action.

Art. 73 Commission fédérale de maturité professionnelle

Inchangé

Chapitre 9 Dispositions finales

Art. 74 Modification et abrogation du droit en vigueur

Pour le détail des nombreuses adaptations, se reporter à l'annexe 2.

Art. 75 Dispositions transitoires

Un délai d'adaptation de cinq ans est prévu, ce qui peut paraître ambitieux, mais qui se justifie dans l'intérêt de la modernisation de la formation professionnelle.

Annexe 1: Organisation de l'exécution

Pour plus de transparence, les compétences et les tâches des divers partenaires de la formation professionnelle fixées dans la loi ont été récapitulées dans cette annexe.

Annexe 2: Modification et abrogation du droit en vigueur

Code des obligations. Le terme de «maître d'apprentissage» sera remplacé par celui d'«employeur». Il est ensuite précisé que l'employeur veillera à ce que l'apprentissage se fasse sous la responsabilité d'une personne du métier. L'art. 344*a* a été complété par les al. 2bis et 2ter, qui reprennent des dispositions relatives au temps d'essai figurant dans l'actuelle loi sur la formation professionnelle.

Arrêté fédéral concernant la Croix-Rouge suisse: Le mandat qu'avait la Croix-Rouge suisse en matière de «développement professionnel des infirmières et infirmiers et de surveillance de leur formation dans les écoles reconnues par la Croix-Rouge suisse» est supprimé.

Loi sur l'agriculture: Dans la loi sur l'agriculture, les dispositions sur la formation professionnelle ont été supprimées et les dispositions concernant la vulgarisation agricole qui y étaient liées adaptées en conséquence.

Loi sur les forêts: Les subventions spéciales versées en vertu de la loi sur les forêts sont maintenues.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences financières

Le projet de loi prévoit d'augmenter la part de la Confédération dans les dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle, qui passera d'un cinquième aujourd'hui à un quart. En chiffre absolu et selon les données actuelles, l'augmentation s'élèvera à quelque 150 millions de francs par année. Cette somme devra couvrir l'intégration dans le champ des compétences de la Confédération des professions de la santé, du social et des arts, ainsi que les coûts supplémentaires liés aux innovations. Environ les quatre cinquièmes de cette augmentation serviront à financer les efforts de formation supplémentaires fournis par les cantons dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle.

Une formation professionnelle moderne, présentant une offre variée, engendre certes des coûts supplémentaires, mais elle dégrèvera également les budgets publics, en réduisant notamment les dépenses consacrées à la formation et au social. Le nouveau système de financement axé sur les prestations garantit par ailleurs une utilisation efficace des ressources disponibles (cf. ch. 3.1).

5.1.2 Effets sur l'état du personnel

La révision de la loi amènera plus de flexibilité et des contenus nouveaux, ce qui demandera des efforts supplémentaires au niveau de la formation. Les allégements dus à la diminution de la densité normative seront contrebalancés par l'arrivée dans le domaine fédéral des professions de la santé, du social et des arts.

Avec l'introduction des nouvelles procédures de qualification, le nombre des décisions pouvant faire l'objet d'un recours va peut-être s'élever, augmentant ainsi à moyen terme la charge de travail des autorités de recours (commission de recours du DFE, OFFT).

5.1.3 Frein aux dépenses

Pour mettre un frein aux dépenses publiques, l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses entraînant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. L'augmentation de la part de la Confédération dans les dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle dépassant clairement la barre des 2 millions de francs, les dispositions financières devront être approuvées par la majorité des membres de chaque Conseil.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'augmentation de la part de la Confédération dans les dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle va de pair avec un allégement correspondant bienvenu pour les cantons dans la perspective des dépenses supplémentaires sans lesquelles une réforme de la formation professionnelle serait impossible. La même chose vaut pour les communes, qui bénéficient de la même assiette fiscale. Quoi qu'il en soit, la part des communes dans les dépenses de formation professionnelle est généralement en baisse, de plus en plus de cantons prenant entièrement en charge le degré secondaire II.

5.3 Effets sur l'égalité des sexes

Compte tenu des inégalités entre hommes et femmes qui subsistent dans la formation professionnelle, en dépit du principe inscrit dans la Constitution fédérale le 14 juin 1981, il est nécessaire d'inclure dans le projet des dispositions visant à l'égalité effective des sexes (cf. ch. 1.1.3). Une mention particulière de cette question dans la loi sur la formation professionnelle s'impose aussi pour soutenir le développement de l'ensemble des ressources humaines de la société, et parce que nous devons disposer d'une bonne formation professionnelle.

5.4 Répercussions économiques

Au chapitre 1 du présent message, nous avons traité longuement de la nécessité de réviser la loi de 1978 sur la formation professionnelle. La procédure de consultation a par ailleurs montré la nécessité de l'action de l'Etat dans ce domaine, et en particulier d'un engagement accru de la Confédération.

En Suisse, la formation professionnelle est depuis toujours une tâche conjointe de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (partenaires sociaux, associations, entreprises, prestataires publics et privés de places d'apprentissage et d'autres offres de formation), pour le plus grand bénéfice du secteur économique et de la société toute entière. Pour les deux tiers des jeunes, la formation professionnelle est le chemin qui mène à la vie adulte.

Le secteur économique, et avec lui les organisations du monde du travail, constituent la clé de voûte de la formation professionnelle. Leur position ressortira renfor-

cée de l'ordre nouveau qu'établira la loi révisée. Les représentants des entreprises et des organisations du monde du travail ont été associés aux travaux de révision dès le départ. Disposer d'un système exemplaire de formation professionnelle est la condition indispensable du maintien et du renforcement de notre compétitivité. Le système dual est le meilleur moyen de faire acquérir aux personnes en formation les qualifications dont elles ont besoin pour entrer sur le marché du travail et pour y rester.

5.5 Programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le rapport du 1er mars 2000 sur le programme de la législature 1999–2003 (Annexe 2, ch. 2.1, Recherche et formation, rubrique «Objets des grandes lignes»; FF *2000* 2224)

5.6 Relation avec le droit européen

En matière de formation professionnelle, la Suisse n'est liée par aucun traité international ni par aucune convention bilatérale ou multilatérale qui limiterait ses activités législatives. Le présent projet – tout comme la loi actuellement en vigueur – respecte parfaitement les dispositions de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants et de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, la Suisse, pour ce qui est de la reconnaissance mutuelle des diplômes, sera traitée comme un pays membre de l'UE et les titulaires de diplômes suisses auront la possibilité d'exercer des professions réglementées. Les professions réglementées sont, tout comme en Suisse, des professions dont l'exercice par des personnes non compétentes présente des risques élevés (par ex. la médecine, le droit, l'installation du bâtiment, le maniement des explosifs, etc.). Les professions non réglementées peuvent, elles, être exercées librement. La reconnaissance des diplômes suisses en vue de l'accès à des études continuera par contre à être laissée à l'appréciation du pays concerné, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

Si dans le domaine de l'éducation, les Etats membres de l'Union européenne conservent leur souveraineté, l'application du droit communautaire n'en aura pas moins des conséquences sur leur politique en la matière, ce qui pourra avoir des répercussions, positives ou négatives, sur les Etats tiers. En raison des liens économiques étroits, de la libre-circulation des personnes en vue de l'exercice d'une activité lucrative, que les accords bilatéraux vont grandement faciliter, et des exigences de qualifications, qui sont dans une large mesure similaires dans tous les pays industrialisés, l'option qui s'imposait était de rédiger les normes de formation suisse de telle sorte que tant du point de vue terminologique que par rapport à leur contenu, elles soient comprises et acceptées en Europe.

La collaboration désormais intense en matière de recherche et développement, tout comme dans le cadre de projets concrets d'éducation et d'échanges, inscrite dans le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, modifiant le Traité instituant la Communauté européenne. L'art. 150 de ce traité a la teneur suivante: «La Communauté met en

œuvre une politique de formation professionnelle qui appuie et complète les actions des Etats membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle.» Les mesures devant contribuer à réaliser ces objectifs doivent exclure «toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres».

Dans l'art. 150 cité plus haut, la Communauté et les Etats membres s'engagent également à favoriser la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales. En conséquence, les pays de l'AELE, pour autant qu'ils fassent partie de l'Espace économique européen, et les pays candidats à l'adhésion de l'Europe de l'Est et du Sud-Est sont pleinement associés aux différents programmes de l'UE, mais pas la Suisse. Cette dernière a naturellement accès aux résultats des projets de recherche et développement, dans la mesure où ils sont rendus publics, mais elle ne peut participer activement à des projets ni y exercer une influence directe.

5.7 Constitutionnalité

La base constitutionnelle permettant à la Confédération de légiférer en matière de formation professionnelle est l'art. 63 Cst. qui dit que «la Confédération légifère sur la formation professionnelle». La mise à jour de notre loi fondamentale a élargi les compétences de la Confédération qui étaient jusque là limitées à «la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison» (art. 34ter, al. 1, let. g, aCst.).

5.8 Délégations de compétences

Les attributions des différents acteurs impliqués sont récapitulées dans l'annexe 1 au projet de loi intitulée «Organisation de l'exécution». La délégation législative a été réduite au strict minimum afin que les compétences de base restent du ressort du Conseil fédéral. Les questions de détail ont été déléguées au département ou à l'office, selon leur portée. Des délégations législatives sont prévues aux art. 2, al. 3, art. 4, al. 3, art. 18 et art. 28, al. 2, art. 52, al. 3 à 7 et art. 69 du projet de loi. Elles concernent toutes le Conseil fédéral et sont motivées dans le commentaire des articles (cf. ch. 5).

5.9 Degré d'applicabilité

La formation professionnelle a toujours été une tâche commune de la Confédération, des cantons et de l'économie. La répartition des compétences est ainsi rodée et devrait s'appliquer sans problème aux domaines qui entrent dans le champ des compétences de la Confédération (santé, social, arts). Les milieux concernés ont été associés dès le départ aux travaux d'élaboration de la loi, et notamment aux travaux de la commission d'experts. Il en va de même pour la préparation de l'ordonnance. La collaboration de tous les acteurs est d'une importance capitale pour la formation professionnelle; elle est réglée par des procédures institutionnalisées. Par ailleurs, des contacts aussi bien formels qu'informels ont lieu régulièrement à tous les niveaux.

Financement de la formation professionnelle à l'étranger

Dans tous les pays connaissant un système de formation en alternance comparable au système suisse, le financement provient d'une multitude de sources – Etat central, Etats membres, autorités compétentes en matière d'éducation, d'aide sociale, de marché du travail, particuliers, partenaires sociaux –, ce qui entraîne parfois des financements croisés. Toute comparaison internationale sur le financement de la formation professionnelle est ainsi destinée à rester incomplet.

Compte tenu des différences importantes des conditions cadre qui prévalent selon les pays, une comparaison des dépenses ne permet pas de tirer des conclusions définitives quant au rapport coûts-avantages ou quant à l'efficacité des contributions du secteur public. Il manque notamment des indicateurs reconnus permettant de déterminer le rapport entre les dépenses et le nombre de personnes formées, ou le potentiel de création de richesses obtenu grâce à la formation par les personnes concernées (qualité de la formation).

Les modèles de financement tiennent compte du cadre politique et des traditions du pays concerné et ne peuvent donc être directement transposés à d'autres Etats. La question la plus intéressante est celle de la forme et de l'ampleur de la participation directe ou indirecte du secteur économique privé aux efforts de formation professionnelle. Il s'agit tout particulièrement de savoir si une obligation de formation professionnelle donne droit à des indemnités financières ou si une non-participation est pénalisée par une taxe (système de compensations).

Dans les pays étudiés – l'Allemagne, l'Autriche, la France, les Pays-Bas et le Danemark –, on observe une grande variété de systèmes visant à inciter les entreprises à s'engager directement dans la formation professionnelle. Le succès de ces différents systèmes est toutefois modeste au regard des objectifs fixés. Si ces modèles sont politiquement bien acceptés, c'est aussi parce que les montants investis sont relativement faibles, qu'ils proviennent du secteur public ou qu'ils sont apportés directement par les entreprises. A cela s'ajoute que les bénéficiaires de ces systèmes ne ressentent pas le besoin d'engager une réflexion de base sur leurs modalités institutionnelles.

Ne sont pas pris en compte ici le financement des mesures de réinsertion en faveur des personnes au chômage. Dans tous les pays considérés, ce financement se recoupe – à des degrés divers – avec celui de la formation professionnelle et de la formation continue. Il est en partie à la charge du Fonds social de l'Union européenne, qui est également utilisé pour la formation professionnelle.

Allemagne

En Allemagne, comme en Suisse, la formation en entreprise est principalement à la charge des entreprises. On observe différents systèmes d'organisation: des fonds interentreprises, des conventions collectives, ou encore des structures communes de formation. Dans l'industrie de la construction, considérée comme un cas spécial, les jeunes en formation passent presque toute la première année de formation dans des cours interentreprises; le financement est réglé ici par une convention collective

regroupant toutes les entreprises de la branche, même celles qui ne forment pas d'apprentis.

L'ancien gouvernement fédéral avait décidé que de 1997 à 2001, dans un premier temps, les entreprises qui feraient de la formation professionnelle seraient privilégiées lors de l'adjudication de marchés publics. Cependant, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a estimé que, toujours pour l'attribution des marchés publics, il était contraire au droit de favoriser les entreprises respectant les accords salariaux collectifs. Cette décision pourrait à terme remettre en question les privilèges dont jouissent les entreprises formant des apprentis dans les procédures d'adjudication.

Depuis l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, de nouvelles priorités ont relégué au second plan d'autres projets visant à motiver les entreprises à s'investir dans la formation professionnelle (réduction des taxes, gel des salaires des apprentis, réduction au strict minimum des programmes de formation interentreprises et des écoles professionnelles). Dans son programme de 1998, la coalition au pouvoir déclare en substance vouloir arrêter des mesures concrètes, en accord avec les syndicats et les entreprises et dans une alliance pour l'emploi et la formation, afin de garantir un emploi à tous les jeunes.

Autriche

En Autriche, les jeunes sont beaucoup plus nombreux qu'en Suisse ou qu'en Allemagne à fréquenter des écoles professionnelles à plein temps, un peu sur le modèle de nos écoles de métiers. La plus grande partie du financement est assurée au niveau fédéral. Par contre, dans la formation continue, le financement provient principalement de sources privées.

Si les paiements compensatoires d'entreprises ne faisant pas de formation à celles qui en font ont fait pendant un temps l'objet de débats politiques, aucune des grandes formations politiques ne soutient aujourd'hui une telle mesure. Du côté des employeurs comme des employés, on renvoie à un modèle en place depuis 1978 dans le Vorarlberg: toutes les entreprises du secteur de l'électricité et de la métallurgie versent des contributions pour promouvoir la formation professionnelle dans la branche. Au fil des ans, la cotisation est passée de 1,5 à 2,8 ‰ des salaires, ce qui permet un versement équivalent à quelque 8000 francs suisses par personne en formation (pour toute la durée de l'apprentissage). Seules les entreprises dont les apprentis ont réussi un examen intermédiaire entrent en considération.

Ce modèle est quelque peu comparable à celui que connaît le canton de Genève: une cotisation prélevée sur tous les salaires est versée dans un fonds qu'alimentent aussi les pouvoirs publics. Ce fonds sert à soutenir des activités de formation professionnelle qui font l'objet d'un accord entre le canton et les partenaires sociaux.

France

En France, la grande majorité de la formation professionnelle se fait dans des établissements de formation publics (notamment dans les lycées professionnels), qui sont financés par les ressources générales de l'Etat. Depuis 75 ans, les entreprises versent une taxe d'apprentissage calculée en pour-cent de leur masse salariale, dont

le produit sert en premier lieu à financer la formation professionnelle continue, mais aussi la formation initiale dispensée dans les écoles publiques.

Le principe est le suivant: toutes les entreprises employant plus de dix personnes versent 1 % de leur masse salariale dans un fonds spécifique à leur branche, mais géré par l'Etat. Celles qui participent activement à la formation continue peuvent ensuite prétendre à des prestations de ce fonds. De l'avis général, ce système est trop bureaucratique et ne génère de flux financiers qu'entre les grandes et les très grandes entreprises. Les principes en ont cependant été repris suite à une volonté de ressusciter un système dual pour la formation professionnelle de base. Le système dit «en alternance» (moitié en entreprise, moitié à l'école professionnelle) doit dans un avenir proche recruter plus de jeunes que le système purement scolaire en vigueur jusqu'ici. Pour soutenir ce nouveau système, les entreprises devront verser 0,5 % de leur masse salariale. Seront exonérées de la taxe celles qui pourront prouver qu'elles utilisent directement un montant au moins équivalent à des fins de formation professionnelle, que ce soit au sein même de l'entreprise ou par le biais de programmes interentreprises.

Les primes supplémentaires accordées aux entreprises formant de jeunes employés ont souvent entraîné des abus. En revanche, le système de compensations est jugé globalement positif, en dépit des réserves sur son côté bureaucratique. A mesure que l'Etat a renforcé ses efforts pour la formation initiale, il a réduit d'autant ses investissements dans la formation continue, dont le financement est de plus en plus assuré par le biais de conventions entre les partenaires sociaux.

Pays-Bas

Les Pays-Bas ont deux outils permettant un financement partiel de la formation en entreprise: un fonds de formation et un système d'allégements fiscaux. Les entreprises formant des apprentis selon un système dual ont droit à une déduction fiscale équivalant en moyenne à 3300 francs par an et par personne en formation. Quant au fonds, il s'agit d'une obligation réglée dans une convention collective et s'appliquant tant aux employeurs qu'aux employés, qui versent un pourcentage du salaire dans un fonds spécifique à la branche. Ce fonds sert à financer des prestations aux entreprises qui s'occupent de formation ou aux personnes en formation elles-mêmes. Conçu dans un premier temps pour la formation des adultes, il sert aujourd'hui également pour des activités concernant l'apprentissage en alternance. Il est géré par les partenaires sociaux, mais de manière complètement indépendante de l'Etat. Il est ainsi comparable aux «Parifonds» suisses tels qu'ils existent dans l'industrie des machines et dans la construction.

Les écoles professionnelles (fréquentées à plein temps ou en complément d'un apprentissage en entreprise) sont financées principalement par des fonds publics. Elles prélèvent cependant des taxes d'écolage, qui sont sous certaines conditions prises en charge par des bourses. A partir de l'an 2000, un mode de financement axé sur les investissements et le taux de réussites doit entrer en vigueur. Il tiendra compte, notamment, d'un rapport optimal entre les enseignants et les personnes en formation, du nombre et du niveau des diplômes certifiés qui sont délivrés, ainsi que de l'amélioration des qualifications que la formation a permise (l'encouragement de personnes ayant des difficultés à se former pourrait ainsi, par exemple, faire l'objet d'une indemnisation particulière). L'objectif est de diminuer les situations d'échec

(«drop-outs») et d'augmenter le nombre de jeunes terminant une formation, tout en réduisant globalement les coûts.

Danemark

En 1977, pour lutter contre le taux de chômage important chez les jeunes, le Danemark a introduit une taxe par habitant dont doivent s'acquitter les provinces et les communes. Le produit de cette taxe était utilisé notamment à des fins de prévoyance, pour décharger les entreprises, pour des cours, pour l'orientation professionnelle, ou encore pour créer de nouvelles places de formation. Malgré des réserves de nature institutionnelle, les programmes ont été maintenus, sous une forme modifiée et avec l'objectif prioritaire de développer l'offre de formation en milieu scolaire et de motiver les entreprises à faire de la formation (diminution de la densité normative, aide pour des questions relevant de la formation, appels).

Cependant, même après l'instauration de contributions financières pour les entreprises, le nombre de places d'apprentissage a continué à diminuer au même rythme, et les entreprises des secteurs d'avenir n'en ont pas créées. En 1990, le gouvernement et l'opposition ont passé un accord dont l'objectif était de permettre à tous les jeunes de faire une formation au niveau secondaire II. Cet accord prévoyait notamment des campagnes actives des écoles professionnelles auprès des entreprises, un accès en principe gratuit à la formation professionnelle, et la création d'une sorte de pré-apprentissage, financé par des contributions des employeurs, pour les personnes éprouvant des difficultés particulières à se former.

Après des débuts difficiles dus au manque de prestige social du programme – perçu comme une mesure en faveur des moins doués –, l'offre commence à fonctionner. Toutes les entreprises doivent alimenter des fonds qui permettent de rembourser aux entreprises qui forment des jeunes le salaire des apprentis pour les périodes où ils fréquentent l'école professionnelle. Ces fonds financent également un programme de formation en milieu scolaire destiné aux jeunes qui n'ont pas trouvé de place d'apprentissage. Par ailleurs, des fonds publics sont alloués aux entreprises qui font de la formation; l'efficacité de la mesure est critiquée, mais elle est politiquement acceptée. Les contributions publiques aux écoles professionnelles sont calculées sur la base d'un forfait par personne en formation, multiplié par un facteur prenant en compte les coûts de formation différents selon les champs professionnels («taximètre»).

Table des matières

1 Une réforme nécessaire, un environnement déterminant 5261

1.1 La formation professionnelle dans un environnement en mutation 5261
1.1.1 Des besoins nouveaux en matière de qualification 5263
1.1.2 Nouvelle donne dans l'offre de places d'apprentissage 5264
1.1.3 Egalité des chances pour les deux sexes 5265

1.2 Arrêtés fédéraux I et II sur les places d'apprentissage 5267

1.3 Elargissement de la compétence de la Confédération 5267

1.4 Une tâche – trois partenaires 5268

1.5 Maintien du système dual 5269

1.6 La formation professionnelle, composante du système éducatif 5270
1.6.1 Formation scolaire et formation professionnelle 5270
1.6.2 Compétence professionnelle 5272
1.6.3 Le défi lancé aux écoles professionnelles 5272
1.6.4 Intégration 5273
1.6.5 Développement durable 5273
1.6.6 A armes égales 5273

1.7 Résultats de la procédure de consultation 5274
1.7.1 Problème majeur: le financement 5276
1.7.2 Nouvelles offres de formation 5277
1.7.3 Formation continue 5278
1.7.4 Conseil de la formation professionnelle 5278

2 Le nouveau régime de la formation professionnelle 5278

2.1 Une loi-cadre évolutive – davantage de flexibilité 5279

2.2 Intégration de nouveaux domaines 5280
2.2.1 Domaine de la santé, du social et des arts 5280
2.2.2 Agriculture 5282
2.2.3 Sylviculture 5283

2.3 Formation initiale différenciée – Degré secondaire II 5284
2.3.1 Apprentissage 5285
2.3.2 Formation professionnelle pratique 5291
2.3.3 Ecole professionnelle spécialisée 5292
2.3.4 Maturité professionnelle 5293

2.4 Formation professionnelle supérieure – Degré tertiaire 5295
2.4.1 Examens professionnels et examens professionnels supérieurs 5296
2.4.2 Ecoles supérieures spécialisées 5297
2.4.3 Lignes de développement 5298

2.5 Formation continue à des fins professionnelles 5298
2.5.1 Relation avec le monde du travail 5299
2.5.2 Rôle subsidiaire de la Confédération 5299

2.6 Passerelles entre les degrés de formation 5300
2.6.1 Préparation professionnelle 5301
2.6.2 Passage au degré tertiaire 5301
2.6.3 Perméabilité des degrés 5301

2.7 Pilotage de la formation professionnelle 5302
2.7.1 Attribution des compétences 5302
2.7.2 Conseil de l'innovation 5303
2.7.3 Développement de la qualité 5304
2.7.4 Recherche en matière de formation professionnelle 5306
2.7.5 Réorganisation de l'ISPFP 5308
2.7.6 Procédures de qualification – Examens et diplômes 5310

3 Financement 5312

3.1 Un nouveau modèle de financement 5313
3.1.1 Augmentation des subventions de la Confédération 5313
3.1.2 Changement de système 5315
3.1.3 Forfaits 5315
3.1.4 Innovations et prestations particulières 5318
3.2 Fonds en faveur de la formation professionnelle dans les différentes branches 5318
3.3 Nouvelle péréquation financière (NPF) 5320

4 Commentaire des articles du projet de loi 5322

5 Conséquences 5341

5.1 Conséquences pour la Confédération 5341
5.1.1 Conséquences financières 5341
5.1.2 Effets sur l'état du personnel 5341
5.1.3 Frein aux dépenses 5342
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes 5342
5.3 Effets sur l'égalité des sexes 5342
5.4 Répercussions économiques 5342
5.5 Programme de la législature 5343
5.6 Relation avec le droit européen 5343
5.7 Constitutionnalité 5344
5.8 Délégations de compétences 5344
5.9 Degré d'applicabilité 5344

Annexe

Financement de la formation professionnelle à l'étranger 5345
Allemagne 5345
Autriche 5346
France 5346
Pays-Bas 5347
Danemark 5348

Loi fédérale sur la formation professionnelle *(Projet)* 5351