

La coopération dans la formation professionnelle des adultes en Suisse: un coup d'œil sur les cantons

MARKUS MAURER

La promotion de l'accès des adultes à des certifications de la formation professionnelle initiale constitue actuellement en Suisse une préoccupation importante d'une politique éducative axée sur l'objectif de l'apprentissage tout au long de la vie. Des progrès dans ce domaine exigent, comme c'est d'usage dans la formation professionnelle, la coopération entre les partenaires impliqués – mais un rôle particulièrement central revient ici aux cantons. Le présent article propose diverses approches cantonales dans la formation professionnelle des adultes, et discute en particulier également des expériences du canton de Zurich. En s'appuyant sur le concept de l'«action administrative coopérative», l'article montre que des approches correspondantes doivent être développées en étroite coopération entre les administrations, les organisations du monde du travail et les écoles concernées.

L'offre de formation professionnelle pour les adultes peut être générée de diverses manières. Les acteurs qui créent et influencent cette offre ont différentes possibilités de coordonner leurs activités. Nous voulons tout d'abord faire ici la distinction entre, d'une part, le mécanisme de coordination du marché, dans lequel les acteurs sont en concurrence les uns avec les autres, d'autre part, le mécanisme de coordination de la hiérarchie, où des acteurs plus dominants s'efforcent d'accorder entre elles les actions d'autres acteurs (cf. par exemple Zimmer & Speth, 2015), et enfin – en référence à Alke (2021; 2022) – le mécanisme en quelque sorte intermédiaire de coordination de la coopération, une situation sociale dans laquelle les acteurs agissent ensemble à une fin donnée. C'est sur ce dernier que se concentre le présent article.

Pour employer une terminologie qui est surtout répandue dans les sciences économiques et politiques, on peut distinguer des formes de coopération «verticales» et «horizontales» (Rindfleisch, 2000; Yang, Zhang & Ji, 2017). Le terme de coopération horizontale désigne une coopération entre des acteurs positionnés à un même niveau, telle que la collaboration entre des écoles, entre des entreprises, ou encore entre des écoles et des entreprises. La coopération verticale, en revanche, est une collaboration entre des acteurs ayant des rapports hiérarchiques, par exemple entre des administrations d'une part et des écoles ou entreprises d'autre part. L'une des formes de coopération verticale est l'«action administrative coopérative», un concept qui fait l'objet de discussions depuis un certain temps dans la littérature des sciences politiques (Benz, 1994; Dose, 2009) et qui est aussi particulièrement pertinent pour le système éducatif. Ceci apparaît également au vu du présent exemple de la promotion de l'accès des adultes aux certifications de la formation professionnelle initiale, que nous examinons ci-après sur la base des données d'un projet de la Haute école pédagogique de Zurich.¹

La formation professionnelle des adultes: coordination par le marché

En Suisse, il n'existe pour personne de droit à une formation au degré secondaire II, mais la possibilité d'acquérir une certification de la formation professionnelle initiale est en principe ouverte aux adultes au même titre qu'aux jeunes (Maurer, Wettstein & Neuhaus, 2016). Ainsi, une entreprise

FSEA (Éd.): Education Permanente 2023-2, Revue suisse pour la formation continue, www.ep-web.ch/f



1 Le projet «Reconnaissance des compétences acquises au préalable dans le système de formation professionnelle de la Suisse organisé de façon collective» est encouragé par le Fonds national suisse. Des constats essentiels du présent article se fondent sur 19 interviews qualitatives menées entre 2016 et 2023, donc en partie déjà avant le début du projet, mais qui ne sont pas présentées individuellement ici. L'auteur remercie les personnes interviewées d'avoir bien voulu participer à ces entretiens, ainsi que Bettina Wöhler (directrice du service Certification professionnelle pour adultes du canton de Zurich) pour ses commentaires sur le projet de ce texte.

peut également conclure un contrat d'apprentissage avec des adultes, et selon la formation préalable, l'apprentissage peut être raccourci. Par ailleurs, les adultes peuvent être admis directement à l'examen final sans contrat d'apprentissage s'ils peuvent justifier de façon crédible de l'expérience professionnelle requise auprès de l'office responsable de la formation professionnelle. Ces formes de qualification professionnelle pour adultes existent déjà depuis les débuts de la formation professionnelle sous la responsabilité de la Confédération, et n'exigent en principe aucune coopération au-delà de la mesure usuelle dans la formation professionnelle duale – car la coordination a lieu dans le cadre du marché libéral des places d'apprentissage et de l'emploi. Dans ce contexte, il convient également de mentionner les offres de formation professionnelle scolaires privées, qui existent par exemple pour les adultes dans le champ professionnel de l'informatique.

Expansion politique en raison d'une intervention plus poussée de l'État

Depuis les années 1990, le thème de la «certification professionnelle pour adultes» s'est toutefois peu à peu établi comme nouveau domaine partiel de la politique suisse de formation professionnelle, de sorte que les adultes représentent désormais un groupe cible que l'on cherche explicitement à atteindre par des activités dans ce champ politique. Cette «expansion politique» (cf. Maurer, 2022) était associée à une intervention accrue de l'État dans un domaine jusqu'alors fortement marqué par le mécanisme de coordination du marché. Mais comme dans d'autres domaines du système de formation professionnelle organisés de manière collective en Suisse (cf. Bonoli & Emenegger, 2022; Busemeyer & Trampusch, 2012), des progrès dans ce domaine ne peuvent guère être obtenus par une forme hiérarchique de pilotage par l'État – et de ce fait, diverses formes de coordination et de coopération entre les acteurs concernés se sont établies à divers niveaux.

L'émergence de ce nouveau champ politique s'est d'abord annoncée par la mise en place de la procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE), suite à des initiatives antérieures dans le canton de Genève et à la pression exercée notamment par le mouvement féministe après l'entrée en vigueur de la loi révisée sur la formation professionnelle en 2004 (Maurer, 2019; Morand-Aymon, 2004; Parlement suisse, 1993). Les autorités fédérales avaient ici pour mission de définir les conditions-cadres de cette nouvelle procédure en concertation avec les cantons et les organisations du monde du travail (OrTra) – ce qui a débouché sur l'adoption d'un guide correspondant (OFFT, 2007). La mise en œuvre relevait toutefois de la responsabilité des cantons. Il s'agissait tout d'abord de coordonner quels cantons devaient proposer la procédure de validation dans des métiers donnés – les cantons se positionnant également dans ce processus de coordination avec leurs propres initiatives prises sans concertation mutuelle, de sorte que l'on a vu par exemple deux cantons voisins, ceux de Zoug et de Zurich, proposer chacun très tôt

déjà leur propre procédure pour les assistants et assistantes en soins et santé communautaire.

Ces cantons «chargés des procédures» n'avaient pas seulement pour tâche de proposer concrètement la procédure et de créer des possibilités pour la formation dite complémentaire, mais devaient également développer les procédures spécifiques aux métiers donnés sur la base du guide mentionné (OFFT, 2010b). À cet effet, les offices cantonaux de la formation professionnelle, qui n'étaient jusqu'alors pas responsables du développement de procédures de qualification, devaient désormais coopérer étroitement avec les associations professionnelles correspondantes, et dans bien des cas également avec les services d'orientation professionnelle. Ceci était notamment le cas pour la mise en place des «portails d'accès» tout d'abord rattachés aux services d'orientation professionnelle, qui devaient conseiller – dans tous les cantons – les personnes s'intéressant à une procédure de validation (OFFT, 2010a). Dans un premier temps, cette dernière forme de coopération ne s'avéra pas si simple dans de nombreux cantons, notamment car les responsables de l'orientation professionnelle avaient davantage en vue les potentiels et les compétences individuels, tandis que les représentants des autorités de la formation professionnelle pensaient davantage aux profils d'exigences des différentes formations professionnelles initiales (Maurer & Schneebeli, 2018).

Possibilités limitées de la Confédération

Dans le contexte d'une pénurie de plus en plus accentuée de main-d'œuvre qualifiée, la promotion de la formation professionnelle des adultes a été définie dans le cadre du Sommet de la formation professionnelle 2014 comme une priorité des partenaires impliqués, ce qui a consolidé encore l'établissement du nouveau champ politique qui avait commencé avec la procédure de validation (SEFRI, 2014). Les efforts nationaux ont dès lors visé également les autres voies évoquées permettant aux adultes d'acquérir une certification professionnelle; dans l'ensemble, l'importance de la procédure de validation a été relativisée au niveau national, surtout parce qu'elle ne s'était établie que dans quelques métiers et que le nombre de personnes candidates était resté inférieur aux espérances (SEFRI, 2018; Schmid, 2019). Le principal moteur a tout d'abord été le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), même s'il était évident dès le départ pour toutes les parties prenantes que la Confédération n'a que peu d'influence directe sur l'amélioration de l'accès des adultes aux certifications professionnelles – moins que par exemple les organisations du monde du travail, et surtout aussi moins que les cantons. Suite à la définition de la formation professionnelle pour les adultes comme thème important de

l'initiative «Formation professionnelle 2030», beaucoup de travaux associés à ce thème furent donc stimulés par la Conférence suisse des offices de formation professionnelle (CSFP). Les cantons s'engagèrent notamment, même si cela n'avait en définitive pas de valeur contraignante, à réduire les obstacles financiers pour l'acquisition d'une certification professionnelle par des adultes (CSFP, 2018).

Différentes approches cantonales entre deux pôles

Cet auto-engagement collectif des cantons devait également rester sans valeur contraignante puisque dans le domaine de la formation professionnelle des adultes, on avait développé des approches cantonales très diverses, notamment du point de vue de la coordination de la coopération, et s'inscrivant entre deux pôles.

À l'un des pôles se situent les cantons qui interviennent relativement peu dans le domaine de la formation professionnelle des adultes, et qui contiennent donc à miser essentiellement sur la dynamique du marché des places d'apprentissage. Cette approche est adoptée par quelques cantons, pour la plupart de petite taille, en Suisse alémanique. À l'autre pôle se situent les cantons agissant de manière interventionniste, où l'encouragement de la formation professionnelle des adultes constitue un thème central de la politique éducative cantonale. Parmi ces derniers, on compte notamment le canton de Genève qui, pour des raisons de politique sociale, s'investit fortement – et avec un vaste budget – dans ce domaine depuis les années 1990. Le canton du Valais, où la procédure de validation a été promue de longue date, notamment dans la partie francophone, peut lui aussi être jugé proche de ce pôle. Mais beaucoup de cantons se situent entre les deux pôles. Notamment au niveau de la politique éducative, on n'accorde pas le même poids au thème en question que par exemple à Genève, mais son importance est reconnue par les autorités ainsi que par certaines branches particulièrement concernées – sachant que les acteurs dans ce domaine dépendent beaucoup les uns des autres et coopèrent donc en conséquence. Ceci peut par exemple être observé dans les deux cantons de la région bâloise, qui s'emploient depuis longtemps déjà en faveur d'offres d'admission directe à l'examen final, ou encore dans le canton de Berne, qui s'est par exemple beaucoup engagé pour la procédure de validation dans la formation commerciale initiale. Il convient également de mentionner le canton de Zoug, qui s'efforce depuis longtemps de promouvoir avec des approches originales et innovantes la qualification professionnelle de rattrapage dans les métiers de la santé – ou encore le canton de Soleure, où le centre de formation des adultes à Olten propose pour de nombreuses formations professionnelles initiales des classes séparées pour les adultes.

Coopération concrète: le canton de Zurich

Un canton important, rien qu'au vu du nombre de contrats d'apprentissage, est sans aucun doute celui de Zurich. Ici non plus, la formation professionnelle des adultes ne se situe pas au centre de l'intérêt de la politique éducative, mais les autorités et diverses branches s'engagent depuis longtemps en sa faveur. Ainsi, le canton de Zurich compte également parmi les pionniers de la procédure de validation, qui a été développée en étroite collaboration avec les organisations concernées du monde du travail au départ pour les assistants et assistantes en soins et santé communautaire CFC, puis également pour les assistants socio-éducatifs et assistantes socio-éducatives CFC, les logisticiens et logisticiennes CFC et finalement les informaticiens et informaticiennes CFC. Lors de la conception de ces procédures, l'objectif du canton a toujours été d'améliorer l'accessibilité des certifications professionnelles pour les personnes disposant d'une expérience professionnelle correspondante – tout en veillant à ce que les exigences des procédures de qualification existantes ne soient pas sapées par des formes trop flexibles d'évaluation des compétences, ce qui a également régulièrement fait l'objet d'observations critiques de la part de certaines branches (Kehl, Wigger & Wolf, 2013). À travers le travail sur la procédure de validation, une coopération intense s'est développée entre l'Office de l'enseignement du secondaire II et de la formation professionnelle (MBA) responsable de la formation professionnelle et l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière rattachée à un autre office cantonal; si cette coopération a bien fonctionné, c'est notamment parce qu'une perception commune des exigences à poser aux candidates et candidats s'est rapidement établie – ce qui, dans d'autres cantons, a en partie exigé de gros efforts. Les écoles professionnelles, qui proposent les offres de formation complémentaire requises pour la procédure de validation, sont également devenues des partenaires de coopération importants. Cette coopération pose notamment des défis en termes de gestion d'entreprise, puisque l'on attend des écoles un vaste éventail de modules, qui n'attirent toutefois pas tous le même nombre de personnes. Dans un cas précis, le maintien d'une offre de module parut finalement si peu intéressante pour l'école qu'elle y renonça. Conjointement avec l'organisation responsable du monde du travail, l'office cantonal se mit à la recherche d'alternatives, et put finalement convaincre des écoles professionnelles extérieures au canton de Zurich de s'investir dans la formation complémentaire pour ce métier donné.

Entre temps, la coopération entre les autorités cantonales, les organisations du monde du travail et les écoles professionnelles dans le domaine de la formation professionnelle des adultes ne sert plus uniquement à améliorer les procédures de validation dans les différents métiers, mais aussi à agencer d'autres offres, notamment des offres scolaires supplémentaires, s'adressant

spécifiquement aux adultes. Ainsi, une école professionnelle propose, depuis de longues années, des cours pour la formation professionnelle initiale, raccourcie à deux ans, d'assistant socio-éducatif ou d'assistante socio-éducative CFC, parce que de nombreuses entreprises considèrent que cette forme de qualification professionnelle de rattrapage leur convient mieux que la procédure de validation. Une autre école propose des cours qui préparent à l'admission directe à l'examen final dans le métier d'assistant ou assistante en soins et santé communautaire CFC. Elle est actuellement en dialogue avec les autorités et l'organisation compétente du monde du travail à propos d'une offre éventuelle dans le domaine de la formation initiale raccourcie pour ce métier. Dans tous ces cas, des solutions viables ne peuvent voir le jour qu'en coopération entre les acteurs concernés, en tenant compte de leurs intérêts ainsi que des conditions financières et organisationnelles.

Action administrative coopérative dans la formation professionnelle des adultes: un constat

Le présent article montre que dans le domaine de la formation professionnelle des adultes, diverses approches de coordination et de coopération coexistent en Suisse. Dans l'ensemble, les acteurs essentiels du partenariat de la formation s'accordent toutefois à considérer que dans ce domaine, à la différence de la formation professionnelle initiale ordinaire pour les jeunes, le mécanisme de coordination du marché ne suffit pas. De toute évidence, les cantons qui sont avant tout responsables de la mise en œuvre des dispositions de la Confédération ont un rôle central à jouer dans la promotion de l'accès des adultes à des certifications professionnelles, mais ils interviennent à des degrés divers dans ce domaine. Certains cantons, dont celui de Zurich décrit plus précisément ici, misent à présent sur une forme de coopération verticale avec les associations et écoles professionnelles correspondantes, que l'on peut effectivement qualifier d'«action administrative coopérative» au sens de la littérature. Elle se distingue par les éléments suivants:

- Les autorités cantonales ont conscience de leur rôle central pour la promotion de l'accès des adultes aux certifications professionnelles.
- Elles collaborent à cet effet avec les écoles de formation professionnelle et les organisations du monde du travail, en partant du principe d'un intérêt partagé pour la qualification professionnelle de rattrapage.
- La coopération tient en même temps compte du fait que les acteurs impliqués ne perdent pas de vue leurs propres intérêts, et peuvent éventuellement même s'engager pour des motifs divergents en faveur de la formation professionnelle des adultes, ce qui exige des compromis.
- Du point de vue des autorités, des compromis sont possibles tant qu'ils ne compromettent pas les objectifs supérieurs de la politique de forma-

tion professionnelle, par exemple la garantie des exigences applicables aux personnes apprenantes, qui ne doivent pas être sapées par des formes trop flexibles d'évaluation des compétences.

- La coopération dans le domaine de la formation professionnelle des adultes n'est pas exigée à tout prix, ni des associations ni des écoles. Elles ont la possibilité d'un opting-out, ce qui accroît la pression pour trouver des solutions tenant compte des intérêts de toutes les parties prenantes.

Avec cette description de l'action administrative coopérative, nous n'entendons pas prétendre que l'objectif est déjà atteint dans le domaine de la formation professionnelle des adultes. Le besoin d'accès convenant aux adultes à des certifications de formation professionnelle va sans aucun doute continuer à augmenter – et cela exigera des efforts encore accrus, notamment au niveau des cantons. Le présent article fait toutefois ressortir que les offres correspondantes ne doivent pas être développées de haut en bas, mais en étroite coopération non seulement avec les organisations du monde du travail, mais également avec les écoles correspondantes.

MARKUS MAURER est professeur de pédagogie professionnelle à la Haute école pédagogique de Zurich. Contact: markus.maurer@phzh.ch

Références

- Alke, M. (2021):** Stichwort Kooperieren. weiter bilden. DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, 28 (3), 12–13.
- Alke, M. (2022):** Kooperation als Koordinationsform im Spannungsfeld pluraler Handlungs- und Beziehungslogiken. Zum Analysepotenzial der Soziologie der Konventionen für die erziehungswissenschaftliche Organisations- und Steuerungsforschung. In M. Alke & T. C. Feld (Eds.), *Steuerung von Bildungseinrichtungen: Theoretische Analysen erziehungswissenschaftlicher Organisationsforschung* (pp. 251–278). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Benz, A. (1994):** *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Bonoli, G. & Emmenegger, P. (Eds.). (2022):** *Collective Skill Formation in the Knowledge Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Busemeyer, M. R. & Trampusch, C. (2012):** Introduction: The comparative political economy of collective skill formation. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation* (pp. 3–40). Oxford: Oxford University Press.
- CSFP. (2018):** Financement de la formation professionnelle pour adultes (Recommandation adoptée le 24 janvier 2018 par le Comité de la CSFP et le 20 février 2018 par l'Assemblée générale de la CSFP). Berne: Conférence suisse des offices de la formation professionnelle.
- Dose, N. (2009):** Kooperative Verwaltung – Ausdruck einer demokratisierten öffentlichen Verwaltung? In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Eds.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 177–195). Wiesbaden: VS Verlag.
- Kehl, F., Wigger, F. & Wolf, J.-P. (2013):** *Evaluation Validierungsverfahren Kanton Zürich* (p. 62). Zürich: KEK.
- Maurer, M. (2019):** The challenges of expanding recognition of prior learning (RPL) in a collectively organised skill formation system: The case of Switzerland. *Journal of Education and Work*, 32 (8), 665–677. <https://doi.org/10.1080/13639080.2019.1694141>
- Maurer, M. (2022):** Governing policy expansion in a collective skill formation system: The case of vocational education and training for adults in Switzerland. *Journal of Lifelong Education*, 41 (2), 133–145. <https://doi.org/10.1080/02601370.2022.2037770>
- Maurer, M. & Schneebeli, R. (2018):** *Eingangsportale «Berufsabschluss für Erwachsene» des Bildungsraums Nordwestschweiz: Studie und Handlungsempfehlungen*. Berne: Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation.
- Maurer, M., Wettstein, E. & Neuhaus, H. (2016):** *Berufsabschluss für Erwachsene in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Blick nach vorn*. Bern: hep.
- Morand-Aymon, B. (2004):** Les effets de la reconnaissance et de la validation des acquis, de la formation et de la qualification sur les publics «non qualifiés». *Rapport d'enquête; Synthèse*. Genève: Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation.
- OFFT. (2007):** *Validation des acquis de l'expérience: Guide national*. Berne: Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie.
- OFFT. (2010a):** Liste de contrôle pour les offices cantonaux de la formation professionnelle. Développement et assurance de la qualité pour les procédures de validation des acquis (document complémentaire pour 'Validation des acquis: Guide pour la formation professionnelle initiale'). Berne: Office fédérale de la formation professionnelle et de la technologie.
- OFFT. (2010b):** Informations concernant la reconnaissance de procédures cantonales de validation des acquis dans le domaine de la formation professionnelle initiale (Document complémentaire pour 'Validation des acquis: Guide pour la formation professionnelle initiale'). Berne: Office fédérale de la formation professionnelle et de la technologie.
- Parlement suisse. (1993):** *Formation, formation continue et perfectionnement selon les principes du système modulaire* (93.3340 – Motion déposée au Conseil National par Judith Stamm). Online: 93.3340 Mo. Stamm Judith (parlament.ch) [30.06.2022]. Berne: Parlement suisse.
- Rindfleisch, A. (2000):** Organizational Trust and Interfirm Cooperation: An Examination of Horizontal Versus Vertical Alliances. *Marketing Letters*, 11 (1), 81–95. <https://doi.org/10.1023/A:1008107011529>
- Schmid, M. (2019):** La validation des acquis à la croisée des chemins? Une évaluation. *Newsletter de la SRFP*. Online: Transfer. La validation des acquis à la croisée des chemins ? Une évaluation [30.06.2023].
- SEFRI. (2014):** *Sommet 2014 de la formation professionnelle: Déclaration commune des partenaires de la formation professionnelle*. Berne: Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation.

SEFRI. (2018): Guide. Prise en compte des acquis dans la formation professionnelle initiale. Berne: Secrétariat d'État à la formation, la recherche et à l'innovation.

Yang, L., Zhang, Q. & Ji, J. (2017): Pricing and carbon emission reduction decisions in supply chains with vertical and horizontal cooperation. *International Journal of Production Economics*, 191, 286–297.

Zimmer, A. & Speth, R. (2015): Von der Hierarchie zum Markt. In R. Speth & A. Zimmer (Eds.), *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung* (pp. 31–52). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.