

Rapport 28

Marianne Gertsch  
Alexander Gerlings

# L'arrêté fédéral sur les places d'apprentissage 2 Evaluation de la phase initiale

**UNIVERSITÄT BERN  
KOORDINATIONSSTELLE FÜR WEITERBILDUNG**



**BUNDESAMT FÜR BERUFSBILDUNG UND TECHNOLOGIE **BBT****

**OFFICE FÉDÉRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA TECHNOLOGIE **OFFT****

**UFFICIO FEDERALE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE E DELLA TECNOLOGIA **UFFT****



**TABLE DES MATIERES**

	Introduction et vue d'ensemble	1
<b>1</b>	<b>Objet, mandat et réalisation de l'évaluation</b>	<b>3</b>
1.1	L'arrêté fédéral sur les places d'apprentissage 2	3
1.2	Situation initiale, finalités et données du problème de l'évaluation	5
1.3	Application du mandat d'évaluation	6
<b>2</b>	<b>Programmation et gestion de l'APA 2: objectifs et directives opérationnelles</b>	<b>7</b>
2.1	Objectifs	7
2.2	Directives opérationnelles	10
2.3	Commission stratégique	14
<b>3</b>	<b>Acceptation et échos de l'APA 2</b>	<b>16</b>
3.1	Situations initiales et besoins	16
3.2	Acceptation des objectifs	17
3.3	Acceptation des directives opérationnelles	19
<b>4</b>	<b>Résultats de l'application de l'APA 2 en 2000</b>	<b>21</b>
4.1	Participants, projets et mesures d'accompagnement	21
4.1.1	Participants	21
4.1.2	Projets	23
4.1.3	Mesures d'accompagnement	25
4.2	Répartition des projets, exploitation des moyens et types de projet	26
4.2.1	Affectation des projets aux secteurs de subvention	26
4.2.2	Répartition des moyens dans les secteurs de promotion	28
4.2.3	Types de projets et modes opérationnels	30
4.3	Bilan au terme d'une année d'application de l'APA 2	32
<b>5</b>	<b>Rétrospective du déroulement et de l'ambiance de la négociation des projets</b>	<b>33</b>
5.1	Situation de départ	33
5.2	Rétrospectives du déroulement de négociations de projets	35
5.3	Rétrospective du point de vue de la commission stratégique	40
<b>6</b>	<b>Impression générale, points critiques et recommandations</b>	<b>44</b>
6.1	Impression générale	44
6.2	Points critiques et questions ouvertes	45
6.3	Recommandations sur la suite du déroulement	47
<b>7</b>	<b>Annexe</b>	<b>50</b>

## Introduction et vue d'ensemble

Au printemps 2000, l'Office Fédéral de la Formation Professionnelle et de la Technologie (OFFT) a chargé le centre de formation continue de l'Université de Berne (KWB) de ***l'évaluation de la phase initiale*** de l'arrêté fédéral sur les places d'apprentissage 2 (APA 2). Le présent rapport d'évaluation commente les résultats de ce mandat qui couvre une période de 7 mois (juillet 2000 à janvier 2001).

La période d'observation de cette évaluation a commencé par l'entrée en vigueur des directives relatives à l'APA2 au 1<sup>er</sup> janvier 2000, et s'est terminée le 31 décembre de la même année. Pour pouvoir consacrer suffisamment de temps à la rédaction du rapport, nous avons clos la collecte des informations le 15 novembre 2000. Les développements de l'APA 2 et/ou de ses mesures et projets n'ont donc pas été pris en compte après cette date dans le présent compte-rendu !

Le rapport est structuré de la façon suivante :

Le premier chapitre d'introduction décrit l'objet, le mandat et les finalités, ainsi que l'application du mandat d'évaluation.

Le second chapitre aborde la situation initiale, les finalités et les prescriptions d'exécution du second APA. Le troisième chapitre est ensuite consacré aux besoins relatifs à l'APA 2, ainsi qu'à l'acceptation qu'ont suscité auprès des participants, notamment des cantons, les objectifs et les instructions opérationnelles de l'APA 2.

C'est au quatrième chapitre central que figure l'inventorisation des résultats de l'application de l'APA 2 au terme de sa première année. Le cercle des participants, les mesures et projets concrets déjà engagés et/ou conçus jusqu'à mi-novembre 2000, leur répartition par rapport aux secteurs de subvention et l'exploitation des moyens dans les divers domaines ciblés par cet arrêté y sont résumés.

Le cinquième chapitre décrit d'une part les situations initiales et les conflits potentiels que nous considérons comme déterminants pour le déroulement de la négociation des projets entre les différents intéressés. Ce chapitre présente d'autre part la manière dont les divers protagonistes, sur le plan des cantons et de la Confédération, ont vécu l'ambiance de la phase de négociation des projets.

Au sixième chapitre, nous résumons d'abord notre impression générale au bout de 7 mois d'étude de la phase de démarrage de l'APA 2. Nous abordons ensuite les points critiques et/ou les besoins de clarification, ainsi que les tendances délicates du développement nous paraissant particulièrement importantes pour la suite du déroulement. Dans une troisième partie, nous abordons pour finir les recommandations que nous désirons faire en faveur du processus de réalisation ultérieur de l'APA 2.

Vous trouverez en annexe le récapitulatif des projets à la charge de la tranche cantonale et de la tranche fédérale (situation à mi-novembre 2000) ainsi que le répertoire de nos interlocuteurs.



# 1 Objet, mandat et réalisation de l'évaluation

## 1.1 L'arrêté fédéral sur les places d'apprentissage 2

Avec « l'arrêté fédéral relatif à des mesures visant à améliorer l'offre de places d'apprentissage et à développer la formation professionnelle », succédant au 1<sup>er</sup> arrêté analogue de 1997 (APA 1), les conseillers fédéraux ont adopté pour la seconde fois, le 18 juin 1999, un programme de mesures en faveur de la formation professionnelle.

Lors de sa session du 25.2.1998 – pas tout à fait un an après l'adoption du premier arrêté fédéral sur les places d'apprentissage du 30 avril 1997 – la commission du Conseil national pour la science, l'éducation et la culture a décidé de poursuivre le premier APA par un arrêté consécutif. Cette décision peut d'abord être imputée au fait qu'il devenait alors d'ores et déjà évident que la nouvelle Loi sur la formation professionnelle (nLFPr) n'entrerait pas en vigueur en 2001, comme on l'espérait. On craignait donc que se crée un vide dans la promotion ciblée des réformes du système de la formation professionnelle, entre la fin de l'APA 1 (décembre 2000) et l'entrée en vigueur de la nouvelle LFPr. Les premiers résultats de l'évaluation de l'APA 1 révélèrent en outre que ce programme spécial se répercutait positivement sur le marché restreint des places d'apprentissage, tout en mettant concomitamment en évidence que les problèmes de ce marché, notamment qualitatifs et structurels, ne pouvaient pas être durablement résolus avec l'APA 1. Pour les femmes et les hommes politiques chargés de la formation professionnelle, un arrêté consécutif s'imposait donc. Le parlement s'en remit globalement à ces réflexions – la promotion de la formation professionnelle constituait alors une préoccupation aucunement contestée – et adopta à l'unanimité l'arrêté fédéral sur les places d'apprentissage 2.

Avec l'APA 2, la Confédération met à disposition pour cinq ans (2000 à 2004) la somme de 100 millions de francs, laquelle doit servir les finalités suivantes:

- traitement ciblé des problèmes structurels du marché des places d'apprentissage, notamment le renforcement du système dual dans le secteur tertiaire et l'amélioration de l'accès des jeunes avec des situations initiales défavorables;
- sécurisation et consolidation des effets positifs de l'APA 1;
- promotion renforcée de l'égalité des sexes;
- rapprochement avec la loi révisée sur la formation professionnelle.

Compte tenu de ces objectifs, la Confédération alloue des « *subventions pour des mesures destinées à:*

- a. augmenter l'offre de places d'apprentissage et à réduire les problèmes structurels du marché des places d'apprentissage;*
- b. promouvoir l'égalité de fait entre femmes et hommes;*
- c. explorer de nouvelles formes de collaboration dans le domaine de la formation professionnelle ;*
- d. assurer la transition entre le droit en vigueur et la nouvelle loi sur la formation professionnelle »<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Arrêté fédéral APA 2, art. 1, Principe

Eu égard aux objectifs décrits dans l'article de principe, les projets suivants reçoivent le soutien de l'APA 2 :

« Les subventions peuvent être allouées :

- a. pour l'aménagement de possibilités de formation dans des domaines très spécialisés dans lesquels il existe une demande de personnel qualifié ou dans lesquels une telle demande est prévisible, en particulier dans les technologies de pointe et les domaines complexes du secteur tertiaire ;
- b. pour l'aménagement de possibilités de formation dans les domaines à prédominance pratique, en particulier au moyen de mesures transitoires et de mesures encourageant la création de nouvelles professions offrant des possibilités de développement ;
- c. pour des offres particulières de formation destinées aux femmes, pour la promotion de places d'apprentissage et pour des projets de sensibilisation au choix de la profession, en faveur des femmes ;
- d. pour d'autres mesures qui ont pour but d'améliorer l'offre de places d'apprentissage et de faciliter la réforme de la formation professionnelle (notamment pour des analyses et des études d'optimisation des données sur la formation professionnelle, pour des campagnes d'information ciblées, pour des projets pilotes) »<sup>2</sup>.

Le cercle des bénéficiaires des contributions est défini comme suit : « *Peuvent bénéficier des subventions les cantons, les associations professionnelles, les autres institutions appropriées et les mandataires de l'office* »<sup>3</sup>. Compte tenu du fait que les métiers artistiques, sociaux et sanitaires relèvent à présent aussi de la compétence réglementaire de la Confédération, leurs institutions peuvent participer à l'APA 2 avec des projets en propre. L'APA 2 permet donc de rassembler quelques premières expériences avec cette modification essentielle du système de la formation professionnelle.

50 des 100 millions de francs au total, issus de l'APA 2, sont réservés à des mesures cantonales, tandis que l'OFFT gère 50 millions et les destine au financement des projets présentant une importance pour la Suisse entière et pour des projets pilotes d'intérêt général ainsi que des mesures d'accompagnement de l'APA 2.

L'APA 2 est entré en vigueur le 1er janvier 2000 – chevauchant donc sur l'APA 1 pendant six mois – et se terminera le 31 décembre 2004, soit une année au plus tard après l'entrée en vigueur de la nLFPr<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrêté fédéral APA 2, art. 2, Activités subventionnables

<sup>2</sup> Arrêté fédéral APA 2, art. 3, Bénéficiaires

<sup>3</sup> Arrêté fédéral APA 2, Expiration du délai référendaire et entrée en vigueur

## 1.2 Situation initiale, finalités et données du problème de l'évaluation

Comme c'est d'usage dans la Confédération, la totalité des projets subventionnés issus de l'APA 2 doivent être évalués<sup>5</sup>. Par conséquent, l'APA 2 doit être évalué aussi à titre de programme global.

Au printemps 2000, l'Office fédéral pour la Formation professionnelle et la Technologie (OFFT) a chargé le centre de formation continue de l'Université de Berne (KWB) de l'évaluation de la *phase initiale* de l'APA 2, dans le cadre d'un mandat de 7 mois (juillet 2000 à janvier 2001). L'OFFT a opté cette fois-ci pour un processus échelonné, pour garantir aussi bien une mise au point rapide suite à la première phase de l'APA 2 – importante en termes de programmation – que pour ménager la période d'organisation nécessaire à la conception d'une évaluation globale axée sur les besoins et le développement. Ce concept est actuellement en cours d'élaboration à l'OFFT.

Pour l'évaluation de la première phase de l'APA 2, documentée dans le présent rapport, nous avons fixé les objectifs suivants en accord avec l'OFFT:

- Primo: reconstituer les situations initiales, les profils des besoins et les mécanismes de gestion qui ont déterminé la phase de programmation de l'APA 2;
- Secundo: décrire les mesures et projets concrets des divers protagonistes, qui ont été conçus, négociés et/ou approuvés, et partiellement déjà abordés, durant la première année de l'APA 2;
- Tertio: identifier les points critiques du déroulement de ces processus, les éventuels conflits sur les compétences et les objectifs, les lacunes du programme et les difficultés prévisibles du déroulement ultérieur.

Il devrait ressortir de ce travail des indications immédiatement utiles à l'OFFT et à ses partenaires d'application en matière de configuration ultérieure du processus de réalisation de l'APA 2, et notamment aussi pour la formulation d'une évaluation de l'APA 2 axée sur les besoins et les objectifs. Eu égard à ces finalités, voici les questions qui ont structuré notre travail :

- Quelles prescriptions inhérentes aux objectifs et aux directives opérationnelles exercent un effet déterminant sur la phase de programmation de l'APA 2 ?
- Quelles situations initiales et quels besoins sont concernés par l'APA 2, comment l'arrêté est-il accueilli par les différents protagonistes de la formation professionnelle ?
- Quels projets et mesures concrets sont apparus pendant la première année de l'APA 2, et quels intéressés les ont générés ?
- Quels thèmes centraux ont été déterminés dans le cadre du déroulement actuel ?
- Comment les différents participants ont-ils vécu le processus de sélection, de négociation et d'approbation des projets ?
- Quels conflits et quelles difficultés les différents intéressés citent-ils concernant le déroulement actuel ?
- Quels conflits, difficultés ou évolutions présentant des carences les divers intéressés voient-ils apparaître dans la suite du déroulement ?
- Eu égard à la configuration et à la gestion du processus de réalisation ultérieur de l'APA 2, quelles sont les recommandations qui s'imposent en conséquence ?

---

<sup>5</sup> Arrêté fédéral APA 2, art. 4, Conditions



### 1.3 Application du mandat d'évaluation

Cette évaluation se concentre sur une période comprise entre l'entrée en vigueur de l'APA 2 et/ou l'adoption des directives d'exécution au 1<sup>er</sup> janvier 2000, et le 31 décembre 2000. Nous avons repris les travaux en juillet 2000 et – pour pouvoir consacrer suffisamment de temps à la rédaction du rapport – nous avons clos toutes les collectes d'informations au 15 novembre. Les événements et les développements – notamment les projets approuvés après cette date – ne sont donc pas pris en compte dans ce rapport ! Nous remercions pour leur compréhension les protagonistes qui, pour cette raison, ne retrouveront pas leurs projets en annexe à ce rapport.

Le principe directeur de notre travail fut de faire raconter par les intervenants eux-mêmes leurs projets, les objectifs qu'ils poursuivent, ainsi que les problèmes et conflits auxquels ils sont confrontés dans leur propre domaine de compétence, de même que dans leur collaboration avec d'autres responsables.

L'entretien avec les protagonistes de l'APA 2 fut ainsi la première source d'information et constitua la base de cette évaluation. Nous avons interrogé 54 personnes sur l'APA 2 (cf. répertoire des interlocuteurs en annexe), à l'occasion de 40 entretiens approfondis de 2 heures chacun en moyenne.

Une enquête globale auprès de toutes les personnes associées à ce jour à l'application de l'APA 2 ne nous a pas été possible compte tenu du temps disponible. En accord avec notre mandant, nous nous sommes concentrés – en choisissant nos interlocuteurs/trices – sur les représentant(e)s des cantons et les membres de la commission stratégique. Les opinions des hommes et des femmes responsables de projets à la charge de la tranche fédérale ne sont donc pas recensés de manière représentative dans le présent ouvrage !

De la mi-août à la fin du mois d'octobre 2000, les institutions et/ou les personnes suivantes se sont concrètement exprimé :

- responsables de l'APA 2, côté OFFT (4 personnes) ;
- responsables de l'APA 2, côté cantons (32 personnes) ;
- responsables de la Conférence des offices cantonaux de formation professionnelle de la Suisse alémanique (DBK), et de la Suisse romande et du Tessin (CRFP) (3 personnes) ;
- membres de la commission stratégique (12 personnes) ;
- responsables de projets à la charge de la tranche fédérale (3 personnes).

Outre l'organisation et le traitement des 40 entretiens, l'analyse de documents constitue la seconde base de cette évaluation. L'étude des documents concernant les 200 projets et plus concrétisés à ce jour nous a notamment longuement occupés. Les documents sur les projets ont été aussi à la base de la mise en œuvre d'une banque de données Access sur laquelle se fonde l'inventorisation des projets et de l'exploitation des moyens au cours de la première année de l'APA 2.

Enfin, les conclusions et expériences ressortant de notre évaluation globale de l'APA 1 sont intégrées à l'évaluation de la phase initiale de l'APA 2. Chaque fois que cela nous paraît opportun, nous indiquons celles-ci au fil de ce rapport, à titre de comparaison.

## 2 Programmation et gestion de l'APA 2: objectifs et directives opérationnelles

Les objectifs de l'arrêté ainsi que les directives relatives à son application sont les dispositions déterminantes essentielles, fixées par écrit, pour la programmation, la conduite et/ou la gestion aussi que pour l'évaluation de l'APA 2. Ces dispositions sont directement significatives en termes d'action pour tous les participant(e)s du programme, indépendamment de leurs intérêts et compétences spécifiques :

Elles fixent les effets que doit atteindre le programme, déterminent les priorités en l'occurrence, font des suggestions sur des mesures concrètes à prendre et définissent le cadre financier, organisationnel, structurel et relatif à la technique procédurière, au sein duquel doit évoluer l'application du programme global.

La précision, la cohérence, le degré de concrétisation, la pertinence immédiate en termes d'action, ainsi que le caractère obligatoire des objectifs et directives d'exécution sont donc d'une importance primordiale pour les processus de concrétisation et de réalisation de l'APA 2.

### 2.1 Objectifs

L'APA 1, en tant que programme d'urgence instauré pour un effet à court terme visant l'amélioration du marché restreint des places d'apprentissage du milieu des années 90, a tiré ses finalités *d'une seule* situation problématique, soit le recul constant de l'offre desdites places et les difficultés consécutives d'un nombre croissant d'adolescents sur le marché des places d'apprentissage. Par conséquent, la formulation des objectifs de l'APA 1 a été rédigée simplement et précisément en comparaison: « *La Confédération alloue des subventions pour les mesures destinées à améliorer l'offre de places d'apprentissage pour les années de formation 1997/98/99* ». C'est à partir de cet objectif qu'ont émergé les orientations clés citées également avec précision, puisque celles-ci visaient: « *à maintenir et à élargir l'offre de places d'apprentissage, à préparer les jeunes sans place d'apprentissage à une formation professionnelle ainsi qu'à actualiser l'information sur les possibilités de l'apprentissage* »<sup>6</sup>. Enfin, l'APA 1 a fait des suggestions d'action concrètes en nommant les modes opérationnels à utiliser pour atteindre les objectifs: marketing des places d'apprentissage / campagnes de motivation, amélioration de l'information professionnelle, remboursement des coûts pour les cours d'introduction et création de nouveaux cours d'introduction, mise en place de préapprentissage et de cours d'intégration ainsi que création de structures communes de formation.

Le second APA part à présent du principe d'autres conditions: l'APA 2 n'est pas instauré à titre de programme d'urgence à court terme; il s'agit au contraire davantage d'un programme de consolidation, de développement et d'innovation tout à la fois. Le deuxième APA doit donc en particulier:

---

<sup>6</sup> Ordonnance sur l'arrêté fédéral APA 1 du 7.5.1997, art. 1

- poursuivre et garantir dans la durée les améliorations introduites avec l'APA 1;
- éliminer les problèmes structurels du marché des places d'apprentissage, renforcer en particulier la situation du système dual dans le secteur tertiaire et améliorer l'intégration dans la formation professionnelle des jeunes plus faibles et/ou de langue étrangère ;
- promouvoir l'égalité des femmes dans la formation professionnelle;
- participer à la configuration de et/ou préparer la transition vers la nouvelle loi sur la formation professionnelle.

Comparativement à son précurseur, les dispositions cibles de l'APA 2 sont donc rédigés de manière quelque peu moins simple et plus complexe, et en fin de compte avec moins de précision. D'après l'article de principe de l'APA 2, la Confédération « *alloue des subventions pour des mesures destinées à:*

- a. augmenter l'offre de places d'apprentissage et à réduire les problèmes structurels du marché des places d'apprentissage ;*
- b. promouvoir l'égalité de fait entre femmes et hommes ;*
- c. explorer de nouvelles formes de collaboration dans le domaine de la formation professionnelle ;*
- d. assurer la transition entre le droit en vigueur et la nouvelle loi sur la formation professionnelle »<sup>7</sup>.*

L'APA 2 est aussi précis que son précurseur en matière de déduction de ses orientations clés prioritaires visant à réaliser les objectifs ci-dessus. Il s'agit donc de:

- a. l'aménagement de possibilités de formation dans des domaines très spécialisés dans lesquels il existe une demande de personnel qualifié ou dans lesquels une telle demande est prévisible, en particulier dans les technologies de pointe et les domaines complexes du secteur tertiaire ;*
- b. l'aménagement de possibilités de formation dans les domaines à prédominance pratique, en particulier au moyen de mesures transitoires et de mesures encourageant la création de nouvelles professions offrant des possibilités de développement ;*
- c. des offres particulières de formation destinées aux femmes, pour la promotion de places d'apprentissage et pour des projets de sensibilisation au choix de la profession en faveur des femmes ;*
- d. d'autres mesures qui ont pour but d'améliorer l'offre de places d'apprentissage et de faciliter la réforme de la formation professionnelle (notamment pour des analyses et des études d'optimisation des données sur la formation professionnelle, pour des campagnes d'information ciblées, pour des projets pilotes).<sup>8</sup>*

En définissant ces 4 orientations clés, les finalités spécifiées dans l'article de principe font l'objet d'une certaine précision, puisque les segments du marché des places d'apprentissage à traiter en particulier sont cités, tout comme les groupes cibles à promouvoir en priorité.

---

<sup>7</sup> Arrêté fédéral APA 2, art. 1, Principe

<sup>8</sup> Arrêté fédéral APA 2, art. 2, Activités subventionnables

Tandis que l'APA 1 définissait clairement non seulement les orientations clés, mais faisait aussi des propositions d'action précises (par exemple: instauration de structures communes de formation ou de préapprentissage), l'APA 2 demeure essentiellement plus ouvert à cet égard. Nulle part ailleurs que dans les articles répertoriés ci-dessus, on ne trouve d'éléments plus précis sur le processus. Concernant les suggestions d'action visant l'élaboration de la réforme de la loi sur la formation professionnelle (LFPr), l'APA 2 reste entièrement ouvert.

Globalement, les objectifs et dispositions cibles de l'APA 2 ne sont pas seulement moins simples et plus compliqués que ceux de son précurseur, mais ils comprennent aussi des instructions largement moins directes sur les mesures à prendre ou la configuration de projets concrets. A notre avis, l'APA 2 exige potentiellement davantage de tous les intéressés en ce qui concerne la déduction de mesures et de projets conduisant à l'objectif visé, leur sélection, leur réalisation et leur évaluation. Et ce surtout dans les secteurs cibles où les protagonistes ne peuvent pas, ou pas suffisamment, s'appuyer sur les expériences qu'ils ont tirées de l'APA 1.

Ce dernier constat s'applique surtout à l'objectif du rapprochement avec la nLFPr. L'APA 2 va ici nettement au-delà de son précurseur et ouvre aux actrices/acteurs un large champ d'expérimentation, avec les innovations potentielles du système de formation professionnelle que peut et/ou pourra apporter la nLFPr. A cet égard, les mots d'ordre sont: école professionnelle spécialisée, formation certifiée ou formation pratique, nouveaux modèles de financement (contributions axées sur les prestations plutôt que sur les dépenses).

L'APA 2 étant instauré à la fois comme programme de développement, de consolidation et d'innovation de la formation professionnelle, cet arrêté suggère diverses stratégies qu'on ne peut pas simplement harmoniser, mais qui sont susceptibles même de s'opposer entre elles.

1) Consolidation, poursuite et approfondissement des améliorations du marché des places d'apprentissage et du système de la formation professionnelle, notamment concernant son segment supérieur et son segment inférieur, et égalité réelle des femmes dans la formation professionnelle.

Dans le cadre de l'APA 2, il s'agira d'abord en l'occurrence de stabiliser, de continuer et de développer plus avant, d'approfondir – donc aussi du réemploi et de l'utilisation des valeurs expérimentales.

2) Préparation active et participation à l'organisation de la transition avec la nLFPr.

Eu égard à cette seconde finalité, ce sont plutôt l'innovation, l'expérimentation, les essais et les modifications qui occuperont le premier plan, (aussi) sans la possibilité d'une garantie par des connaissances empiriques stables.

L'avant-propos de la brochure de l'OFFT « Principes de l'APA 2 » (de janvier 2000) exprime de façon très pertinente la contradiction qui peut – mais ne doit pas – ressortir de ces orientations divergentes. Sous le titre « Saisir la chance d'oser le grand écart », le chef de projet de l'APA 2 y écrit ce qui suit :

*« Avec les 100 millions de francs de ce second arrêté fédéral sur les places d'apprentissage, le Parlement permet aux protagonistes de la formation professionnelle de poursuivre sans délai les améliorations du marché des places d'apprentissage. Et ce n'est pas tout ! Ils disposent en outre de la chance unique de*

*pouvoir organiser activement la transition, grâce à des projets pilotes, avec la nouvelle loi sur la formation professionnelle. Faire ce grand écart avec élégance et sans « claquages musculaires » est un objectif à la fois ambitieux et voluptueux. »*

Globalement et par rapport à son précurseur, l'APA 2 est instauré à la fois de manière plus complexe, par rapport à ses objectifs, plus précisément et plus sélectivement au regard des segments du marché des places d'apprentissage à traiter en priorité et/ou des groupes cibles à promouvoir, et est beaucoup moins concret dans ses suggestions d'action. La déduction de projets concrets devrait surtout se caractériser par un défi important dans les secteurs cibles où il n'existe aucune ou sinon que des expériences insuffisantes à partir de l'APA 1, et il sera à notre avis difficile de ne pas perdre la vue d'ensemble et l'orientation dans le cadre de l'application de l'APA 2. Pour tous les participants, il devrait s'agir une nouvelle fois de maintenir l'équilibre entre la préservation et le renforcement d'une part, l'innovation et le changement d'autre part.

## 2.2 Directives opérationnelles

L'OFFT, responsable de l'exécution de l'APA 2, a établi des instructions détaillées en matière de demande, de choix et d'application des projets, et ce avec l'ordonnance sur l'APA 2 et les directives d'exécution. Ces instructions sont davantage globales, plus détaillées et notamment plus sélectives que les instructions correspondantes de l'APA 1. Grâce à cet ensemble de règles qui fournit à l'OFFT et ses partenaires d'application des critères de planification et de sélection plus stricts pour les projets et des normes plus rigoureuses pour leur Controlling, cet office vise pour l'APA 2 une précision des objectifs et une cohérence plus fortes, tout comme le perfectionnement de la qualité du résultat et de l'application des projets et mesures:

Concernant l'APA 1 en tant que « programme d'urgence », il s'agissait également avant toute chose d'intégrer dans les plus brefs délais un cercle de protagonistes aussi large que possible, et d'engager le plus rapidement possible aussi de nombreuses activités permettant d'améliorer le marché restreint des places d'apprentissage. Cette condition suggère une certaine libéralité en matière de choix et/ou d'approbation des projets ainsi qu'en matière de Controlling de leurs applications. Avec un processus par trop sélectif et/ou restrictif à cet égard, on aurait eu du mal à susciter la large participation souhaitée et/ou la « dynamique d'activités » en faveur de la formation professionnelle que l'on demandait autrefois.

L'APA 2 se situe dans d'autres conditions, et doit à présent se dérouler de manière plus sélective, plus approfondie et standardisée, tout en satisfaisant des exigences supérieures en matière de qualité de résultat et d'application des projets. Les instructions et directives d'exécution régissant le processus d'application doivent fournir à cet égard une contribution essentielle. Nous résumons ci-après ces instructions et directives :<sup>9</sup>

**Bénéficiaires:** le groupe des bénéficiaires des contributions est formulé de manière comparativement ouverte. Il s'agit des cantons, des associations professionnelles, d'autres institutions adaptées et des délégués de l'OFFT.

<sup>9</sup> Toutes les directives opérationnelles se trouvent sur le site Web [www.lehrstellenbeschluss2.ch](http://www.lehrstellenbeschluss2.ch)

**Répartition des moyens** : Les 100 millions de l'APA 2 sont réservés pour 50% à une utilisation par les cantons, à 50% à une utilisation par la Confédération. La clé de répartition des 50 millions destinés aux cantons se base sur le nombre d'habitants, le nombre de contrats d'apprentissage conclus en 1999 et le taux de chômage des jeunes (parts des cantons: voir les listes de projets en annexe). Compte tenu de l'affectation des contributions de l'APA 2 aux cantons, l'ordonnance contient deux nouveautés importantes par rapport à l'APA 1:

- La puissance financière du canton en tant que tel n'est plus prise en compte – comme cela est prévu dans le nouveau système de compensation financière prévu entre la Confédération et les cantons – dans la clé de répartition. Pour certains cantons, les contributions de l'APA 2 se situent ainsi à un niveau supérieur tandis que pour d'autres, ce sont en revanche des contributions plus basses que celles de l'APA 1.
- D'après l'ordonnance<sup>10</sup>, les parts non réclamées par les cantons reviennent à la Confédération. Celle-ci exploite « ses » 50 millions pour des projets présentant de l'intérêt pour toute la Suisse, pour des projets pilotes et pour le financement des mesures d'accompagnement de l'APA 2.

**Montant des contributions potentielles** : Les subventions allouées aux projets de tiers s'élèvent à 50 à 80% maximum des frais généraux. Le montant respectif de la contribution relève de l'appréciation de l'OFFT qui fixe la somme en tenant compte des aspects suivants : l'effet quantitatif prévisible du projet sur le marché des places d'apprentissage, prestation propre supportable par le demandeur, mesures d'assurance qualité et d'évaluation prévues dans le cadre du projet et teneur du projet en matière d'innovation. L'office peut enfin soutenir aussi des projets, lesquels ne satisfont pas entièrement aux conditions mais paraissent intéressants ou nécessaires, avec un taux de contribution réduit de 20 à 50 pour cent.

**Répartition des contributions sur les secteurs de subvention** : L'arrêté fédéral relatif aux finances de l'APA 2 prévoit de fixer des parts sur le crédit total de 100 millions, pour les 4 secteurs de subvention. Par conséquent, on destinerait aux secteurs de subvention suivants: « métiers high-tech et prestations de service pointues » et « domaines à prédominance pratique et mesures transitoires », une part respective de 40 millions. Il reste respectivement 10 millions pour les secteurs de promotion « égalité des femmes » et « autres mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprentissage et la préparation de la réforme de la LFPr ». Cette ventilation n'est pourtant pas obligatoire – l'OFFT pouvant procéder à des déplacements de manière fondée.<sup>11</sup>

A titre de critères de sélection directement associés à la teneur des projets, l'OFFT a promulgué les **critères suivants régissant l'octroi des subventions** :

<sup>1</sup> *Un soutien est notamment accordé lorsque les mesures contribuent à accroître le nombre de places d'apprentissage dans les professions pour lesquelles elles correspondent à un besoin économique prévisible ou pour lesquelles il existe une demande importante de places d'apprentissage.*

<sup>2</sup> *Les projets qui s'inscrivent dans le cadre de la gestion du marché des places d'apprentissage sont encouragés notamment s'ils contribuent à créer des places d'apprentissage dans des entreprises appropriées qui n'ont encore jamais formé d'apprentis.*

<sup>10</sup> Ordonnance sur l'APA 2, art. 4, al. 2

<sup>11</sup> Arrêté fédéral relatif aux finances de l'APA 2, art. 2

<sup>3</sup> Dans le domaine de l'information professionnelle, les projets qui contribuent à diffuser l'information en partenariat sont particulièrement encouragés.

<sup>4</sup> Les campagnes d'information sont encouragées si elles s'adressent à un groupe cible bien défini. Ces campagnes doivent être coordonnées avec des mesures décidées par la Confédération. L'office établit à cet effet un concept global.<sup>12</sup>

**Configuration des demandes de subvention :** Quiconque souhaite obtenir des subventions issues de l'APA 2 doit présenter une demande correspondante à l'OFFT en documentant les points suivants: Le projet est conforme aux objectifs ciblés par l'APA 2 et correspond à l'un des 4 secteurs, tels qu'ils peuvent être soutenus d'après l'article 2 de l'APA. Il est prouvé en outre que ledit projet correspond au principe de l'égalité entre la femme et l'homme, et fait l'objet d'une évaluation. Chaque demande doit exposer par ailleurs les effets concrets qu'il faut attendre du projet et la façon dont sa durabilité doit être assurée. Et enfin, un programme de travail et d'application, ainsi qu'un concept de Controlling, constituent les composantes indispensables de chaque demande de subvention.

**Projets multiples et accords sur les prestations (AP) :** Comme ils le peuvent déjà dans l'APA 1, les cantons et d'autres institutions qui appliquent des « lots » complets de mesures et/ou des dénommés projets multiples dans le cadre de l'APA 2 doivent passer avec l'OFFT un accord sur les prestations (AP), et réaliser ces projets essentiellement de manière autonome dans le cadre dudit accord. Les demandes de subvention assorties d'un tel AP doivent également remplir toutes les conditions, telles qu'elles sont spécifiées ci-dessus. Elles doivent en plus:

- a) présenter un concept global ;
- b) fournir la preuve que les conditions sont remplies pour chaque projet ;
- c) être en mesure de mobiliser suffisamment de personnel qualifié pour assurer la réalisation des projets ;
- d) s'engager à organiser une manifestation de lancement en vue de la promotion du 2<sup>e</sup> arrêté fédéral ;
- e) s'engager à organiser chaque année, en collaboration avec les partenaires sociaux et des autres acteurs importants de la formation professionnelle, une manifestation publique en faveur de la formation professionnelle<sup>13</sup>.

**Directives inhérentes à la remise de la demande, à la rédaction du rapport et aux versements :** Concernant la configuration formelle exacte des demandes de subventions et les concepts de Controlling et d'application exigés dans le cadre des dispositions susmentionnées relatives à ces demandes, les directives d'exécution de l'APA 2 du 1<sup>er</sup> janvier 2000 fournissent des indications très précises et obligatoires. Les trames de la requête et du rapport (Controlling) sont prescrites de manière ferme pour les projets individuels comme pour les projets multiples. Dans les rapports finals et de progression, il convient par ailleurs de recenser et de justifier l'élément du rapport intitulé « Observation des normes minimales sur l'égalité de la femme et de l'homme », avec une trame en propre. Tous les requérants doivent structurer leurs demandes suivant ces trames – y compris dans le déroulement ultérieur de leurs rapports finals et de progression.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ordonnance sur l'APA 2, art. 3

<sup>13</sup> Ordonnance sur l'APA 1, art. 1, al. 3

<sup>14</sup> « Controlling des normes minimales pour l'égalité des sexes » – voir [www.lehrstellenbeschluss2.ch](http://www.lehrstellenbeschluss2.ch), Demandes de projets

En instaurant ces directives, l'OFFT lance le travail avec ce qu'on appelle des **étapes clés**, sous forme d'instruction nouvelle tout à fait essentielle. Chaque demande de projet doit donc définir une étape clé pour chaque phase d'application du projet. Chacune de ces étapes détermine à quel moment le projet doit atteindre tel résultat. Et: les versements d'acompte en faveur des projets sont réalisés suivant des étapes clés. Cela signifie que les requérants se doivent de budgétiser précisément chaque phase de leurs projets, et que la mise en place de ces acomptes est associée à l'exécution de l'étape clé concernée !

Nous avons accordé ici beaucoup de place à la présentation des prescriptions d'exécution de l'APA 2 pour donner du relief à leur degré de détail et d'exigence.

En plus à partir de cette présentation, il devrait d'une part être évident que l'OFFT et ses partenaires d'application disposent à présent d'un instrument de gestion de l'APA 2 plus perfectionné que dans le cadre de l'APA 1.

D'autre part, il apparaît toutefois aussi que ces directives opérationnelles n'exigent pas seulement davantage des demandeurs, mais aussi de l'OFFT en tant que tel. Elles génèrent des deux côtés une dépense de temps considérable, et exigent un travail de détail attentif lors de la conception, l'envoi et/ou l'estimation et la sélection des projets, ainsi que lors de leur réalisation et leur Controlling. Si l'on examine la qualité des projets et de leurs résultats ces efforts devraient profiter à tous les participants. Comme on devra le révéler ci-après, plusieurs protagonistes – notamment cantonaux – demeurent toutefois sceptiques, surtout envers les instructions sur le Controlling des projets.

Il revient exclusivement à l'OFFT d'élaborer ces règles et instruments pour que leur utilisation soit conviviale, de se mettre d'accord en interne à leur sujet et de communiquer aussi à leur propos - vis-à-vis du monde extérieur - de manière claire, compréhensible et homogène. L'Office se voit surtout attribuer la délicate tâche de les imposer, uniformément et sous la forme appropriée, à l'intérieur et particulièrement à l'extérieur.

Vu la mission citée en dernier lieu, l'OFFT a choisi une méthode qu'il caractérise lui-même de « **Mentoring** ». Les différents membres du personnel de l'OFFT ont donc compétence pour des groupes définis de projets (suivant le domaine spécialisé concerné, la région linguistique et autres). Tous les requérants et/ou responsables de projets ont ainsi un interlocuteur/une interlocutrice identifié(e) à l'OFFT, laquelle/lequel est responsable de toutes les questions liées à l'acceptation et à l'accompagnement du projet et au Controlling. Par ce système de Mentoring, l'OFFT assure que ses collaboratrices et collaborateurs ne se bornent pas à diffuser des dispositions depuis leur bureau et ne gèrent pas seulement des décisions, mais assistent les responsables de projets dans le cadre d'un entretien personnalisé, depuis la requête initiale, lors de la conception et de la préparation des demandes de projet dans l'esprit de l'APA 2, et pendant tout le processus d'application.



## 2.3 Commission stratégique

Face à une programmation et conduite de l'APA 2 axée le plus possible sur l'objectif, équilibrée et cohérente, l'OFFT s'est adjoint une dénommée commission stratégique, à titre d'organe consultatif. Le cahier des charges de cette commission, qui examine et traite l'ensemble des demandes de projets de grande envergure à la charge de la tranche fédérale, se présente comme suit:

*« Elle conseille l'OFFT en matière d'application de l'arrêté fédéral sur les places d'apprentissage 2, en proposant et en émettant des recommandations:*

- a) Elle définit la stratégie d'application à long et moyen termes*
- b) Elle définit des normes minimales pour l'approbation des projets*
- c) Elle examine les demandes au sujet de la garantie des subventions fédérales à partir de 300 000.- Fr.*
- d) Elle examine les projets d'une importance fondamentale*
- e) Elle procède à des révisions de projets ou mandate des expert(e)s pour ce faire*
- f) Elle supervise l'application de l'APA 2*
- g) Elle clarifie les questions de principe »*<sup>15</sup>

La commission stratégique comprend 13 membres. Six collaboratrices et collaborateurs de l'OFFT sont délégué(e)s à la commission et participent activement à la délibération des demandes de projets, et/ou représentent les opinions de l'OFFT sur les projets respectivement débattus dans le cadre de la commission. Les employé(e)s de l'OFFT ne disposent toutefois d'aucun droit de vote, lors des scrutins de la commission, sur l'approbation ou le rejet des projets.

Suivant la plupart des membres eux-mêmes, la commission stratégique doit également être assimilée à un organe de représentant(e)s d'intérêts. Les membres externes à l'OFFT représentent en majorité des instances qui ne sont pas uniquement d'importants acteurs/actrices et/ou spécialistes par tradition de la formation professionnelle, mais participent dans nombre de cas à l'APA 2 avec des projets en propre. Sont représentés en particulier au sein de la commission stratégique: l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse (USS) et l'union suisse des arts et métiers (USAM), le SWISSMEM, la coopérative « Informatique Suisse I-CH », l'union suisse des enseignant(e)s des écoles professionnelles et les cantons, par la présidente et/ou le président des conférences DBK et CRFP. Compte tenu de la subordination de leurs métiers à la souveraineté fédérale, la conférence suisse des directeurs sociaux et la Croix-Rouge suisse (département de la formation professionnelle) y prennent part. Y participent enfin aussi des représentant(e)s des instances scientifiques (Université de Genève et Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE)) - la déléguée du CSRE considérant de son propre aveu que sa mission au sein de la commission réside d'abord dans la représentation du problème de l'égalité.

Il ressort nettement du cahier des charges qu'une importante fonction de programmation et de gestion a été réservée à cette commission stratégique. Avec cette dernière, l'OFFT s'est adjoint une instance qui peut et doit agir tant à titre de soutien de décisions de l'office qu'à titre d'organe correcteur de celles-ci.

---

<sup>15</sup> Cahier des charges de la commission stratégique de l'APA 2, du 25 janvier 2000 - art. 2. Attributions

### 3 Acceptation et échos de l'APA 2

Le chapitre qui suit aborde la question de la manière dont l'APA 2, ses objectifs et directives opérationnelles ont été accueillies par les milieux intéressés, spécialement dans les cantons. Avec quelles situations initiales les cantons ont-ils engagé ce second APA ? Quelle était et quelle est l'importance de leur besoin de l'APA 2 ? Ses finalités sont-elles conformes à leurs besoins spécifiques ? Et que retiennent-ils finalement des instructions sur son exécution ?

#### 3.1 Situations initiales et besoins

En principe, toutes les personnes avec lesquelles nous avons discuté saluent la décision de la Confédération de poursuivre les mesures spéciales en faveur de la formation professionnelle par un second APA. La grande majorité est également d'accord en principe avec les objectifs et orientations clés. Les seules réserves qui ont été émises à l'encontre de l'APA 2 concernent la date de son entrée en vigueur et/ou le début des travaux relatifs à son application. A cet égard, quelques-uns de nos interlocuteurs/trices au sein des cantons considèrent qu'il aurait été bon de mettre fin à l'APA 1 avant toute chose et que les expériences auraient dû être interprétées. D'après eux, ce n'est qu'ensuite que l'on aurait dû s'attaquer au nouveau programme, lequel fixe des objectifs nouveaux ou du moins modifiés.

Dans la grande majorité des cantons, la situation initiale de l'APA 2 est nettement différente de celle de l'APA 1. La nécessité d'action immédiate due à un marché des places d'apprentissage trop étroit a disparu dans l'intermédiaire dans la plupart des localités. En conséquence, les cantons décrivent dans leur majorité le besoin du second APA et/ou leur nécessité d'un tel arrêté comme moins pressant(e). Il est probable que 2 cantons (AI et GL) ne participeront absolument pas à l'APA 2, et quelques autres (comme SZ et UR) ont songé aussi, suivant leur propre témoignage, à renoncer à y prendre part.

Les réponses à la question suivante: « Quel degré de nécessité avait l'APA 2 pour vous ? » peuvent être réparties approximativement en trois groupes :

1) 2 cantons ont décrit leur besoin de la sorte : « *L'APA 2 nous est nécessaire. Nous continuons à avoir des problèmes sur le marché des places d'apprentissage, et nous ne pourrions les résoudre que difficilement sans le soutien de l'APA 2* ».

2) 9 cantons se situent dans ce groupe de réponse: « *Nous avons surtout besoin d'un 2ème APA pour poursuivre les développements engagés avec l'APA 1. Sans l'APA 2, ces derniers auraient été menacés, du moins en partie* ».

3) 13 cantons enfin décrivent leur besoin ainsi: « *Nous aurions pu parfaitement nous passer de l'APA 2. Pour nous, cet arrêté fait surtout figure de soutien bienvenu, précisément aussi du fait des réformes déjà introduites* ».

Globalement, la nécessité de l'APA 2 paraît donc majoritairement moins urgente pour les cantons que l'APA 1. Et ce surtout s'ils interprètent d'abord l'APA 2 dans le même esprit que l'APA 1, c'est-à-dire à titre de mesure complémentaire spéciale ou urgente permettant de maîtriser les problèmes immédiatement pressants. Ces motifs extérieurs impératifs, tels que l'étroitesse du marché des places d'apprentissage du milieu des années 90, ont effectivement disparu en de nombreux endroits.

Si l'APA 2 est néanmoins d'abord appréhendé en tant qu'outil de développement, son importance et sa nécessité sont évaluées différemment. Le constat suivant va dans ce sens :

Nous avons demandé aux représentant(e)s des cantons s'ils s'attaqueraient à l'APA 2 de façon plutôt plus enthousiaste ou plutôt moins enthousiaste qu'autrefois, avec l'APA 1. Une toute petite majorité déclare qu'ils se mettraient cette fois-ci à l'œuvre avec moins d'enthousiasme, et notamment moins exempts de préjugés. Une certaine lassitude ressentie au terme des 3 ans d'APA 1 - ainsi que l'incertitude en partie plus grande sur les mesures à prendre (voir à cet égard chap. 2.1) - devraient jouer un rôle ici.

En revanche, l'autre partie des responsables cantonaux ressent l'APA 2 comme plus captivant, plus intéressant, et se sentent eux-mêmes plus motivés, précisément parce que l'APA 2 est instauré de manière plus complexe et plus ouverte en termes de développement, et que la conception de mesures concrètes sur son application constitue un défi plus important. Tous les cantons s'accordent néanmoins sur le fait qu'ils peuvent aborder et aborderont l'APA 2 avec davantage de calme, de technicité et de professionnalisme que l'APA 1 – sur l'arrière-plan des expériences vécues avec l'APA 1.

En conclusion, il est indispensable d'ajouter ce qui suit à la question de la nécessité d'un APA 2. Il faut supposer que avec l'APA 1 a nécessairement été créé un certain besoin d'un arrêté consécutif du fait de l'aspect permanent des mesures, infrastructures, contrats de travail, etc.... Une indication allant dans ce sens est que, au cours de la première année de l'APA 2, pratiquement le double de demandes de projets est allé à la charge de la tranche fédérale, par rapport à celles concrétisées durant tout l'APA 1. Une part significative de ces requêtes sont des demandes concernant la poursuite du financement de mesures et/ou d'offres provenant du premier APA. Manifestement, un certain besoin d'APA 2 a été pratiquement suscité obligatoirement; il est par ailleurs vraisemblable que de nombreux responsables de projets sont également partis du principe d'une espèce d'automatisme concernant le financement en continu des mesures qu'ils ont engagées dans le cadre de l'APA 1.

### **3.2 Acceptation des objectifs**

Les objectifs de l'APA 2 sont, avec quelques restrictions, approuvés par tous nos informateurs – et de l'avis des nombreuses personnes interrogées, il fallait s'y attendre. Plusieurs mois de débat et de coordination de l'objectif ont précédé la formulation définitive de l'APA 2, mi-99. Pour la plupart des cantons, les projets ciblés par la Confédération semblent également bien correspondre aux besoins propres des cantons. Ou – ainsi que l'ont formulé plusieurs de nos interlocuteurs: *« les objectifs de l'APA 2 sont formulés tellement ouvertement que l'on peut relativement bien en déduire les objectifs propres. »*

L'objectif visant à améliorer l'accès des jeunes avec des situations initiales défavorables à la formation professionnelle fait l'objet d'un consensus unanime. A ce sujet, une majorité de cantons continue à ressentir une pression extrême en faveur d'une action.

De même, l'intention de mieux développer le secteur des métiers pointus et/ou high-tech – l'informatique en particulier, et des dénommés « services exigeants » - est pratiquement partagée par tous les individus interrogés, les remarques suivantes étant faites en l'occurrence. D'une part, l'informatique ne doit pas être exclusivement considérée comme un segment « exigeant »; d'autre part, les perfectionnements concernant ce domaine ne doivent pas aller à la charge d'autres secteurs. Pour plusieurs informateurs, la focalisation sur la promotion des métiers de l'information et de la communication va trop loin.

Concernant l'objectif de l'égalité réelle de la femme, celui-ci ne rencontre aucune opposition, en tant que principe. Plusieurs de nos interlocuteurs/trices au sein des cantons et de la commission stratégique ressentent pourtant que la signification, qui a été prêtée à cet objectif dans l'APA 2, est exagérée. Ils sont notamment dérangés en partie par le fait que cette question a été institutionnalisée tant à titre d'attribution transversale de toutes les mesures et de tous les projets qu'à titre de secteur de promotion en propre. Ceci pourrait – redoute-t-on – produire un effet contre-productif, être appréhendé comme « une contrainte », et donc générer plutôt une opposition.

Les cantons ont enfin des opinions divergentes sur la finalité du « rapprochement avec la nouvelle LFPr »:

Un petit groupe de cantons considère que leur rôle n'est justement pas « d'exécuter au préalable » la nouvelle LFPr, c'est-à-dire de faire de la politique de formation professionnelle. Ledit groupe considère donc que l'un des risques de l'APA 2 est que cet arrêté fasse naître des préjugés inhérents à la nLFPr – préjugés qui ne devront plus être remis en question et/ou corrigés ultérieurement.

Pour un autre groupe de cantons, également de petite envergure, c'est justement cet aspect de l'APA 2 - et donc la possibilité annexe de structurer la politique liée à la formation professionnelle - qui présente un grand intérêt.

Dans ce contexte, le souhait de projets plus stratégiques en termes de contenu, de « voies de sécurité » plus nettes et de gestion plus politisée sous l'égide de la Confédération, a également été exprimé à plusieurs reprises par les cantons. En conséquence, les différents objectifs de l'APA 2 auraient dû et/ou pu être fixés tranquillement avec davantage de clarté, et en conséquence aussi avec plus de restriction. La Confédération aurait dû concevoir notamment des projets beaucoup plus nets au regard des orientations clés, des contenus et des stratégies des projets, dans le cadre de la transition avec la nLFPr. La mesure dans laquelle les cantons auraient alors accepté des conditions cibles plus restrictives de la Confédération est toutefois une question qui demeure sans réponse.

Par rapport à l'APA 2, la situation initiale des cantons s'est nettement modifiée comparativement à l'APA 1. La plupart d'entre eux considère que ce 2ème arrêté sur les places d'apprentissage est moins pressant – au sens d'une mesure urgente ou immédiate – mais le saluent en revanche en tant qu'outil permettant de poursuivre et de consolider les améliorations et les développements introduits, dans le cadre de l'APA 1, sur le marché des places d'apprentissage et dans le système de la formation professionnelle, notamment aussi pour structurer et « tester » des nouveautés dans l'optique de la réforme de la LFPr.

Les objectifs de l'APA 2 sont donc conformes aussi au besoin de développement ultérieur, tel qu'il est évalué par la grande majorité. Et ils sont par ailleurs formulés de telle sorte que l'on peut aussi en déduire des finalités spécifiques aux cantons et/ou aux responsables.

### 3.3 Acceptation des directives opérationnelles

Les dispositions d'exécution qu'a édictées l'OFFT au sujet de l'APA 2 (cf. chapitre 2.2) font moins l'unanimité que les finalités de l'arrêté. Notamment, les dispositions sur le Controlling des projets ont fait l'objet de critiques – en partie vives – de la part de certains de nos interlocuteurs cantonaux.

En principe, toutes les personnes interrogées s'accordent certes sur le fait que l'OFFT peut et doit promulguer des directives, soumettre des normes et des outils permettant d'appliquer et de diriger l'APA 2, de vérifier et d'imposer aussi la qualité des projets. Ceci intervient aussi dans le cadre de la rétrospective de l'APA 1, alors que l'OFFT et ses partenaires d'application auraient été partiellement trop généreux envers cet arrêté, concernant la sélection, l'approbation et l'application des projets.

Si l'unanimité règne donc aussi sur le fait que l'APA 2 a maintenant été doté de directives d'exécution nettement plus rigoureuses, les dispositions en particulier – surtout celles portant sur le Controlling des projets - sont accueillies et interprétées très différemment.

Concernant les questions correspondantes, 8 des 24 délégué(e)s des cantons interrogé(e)s ont répondu en disant qu'ils trouvaient les directives d'exécution de l'APA 2 adéquates, et pourraient parfaitement s'en accommoder. Ce groupe interprète les prescriptions et les outils d'exécution de l'OFFT comme un instrument de travail, une offre de soutien dans l'optique de l'élaboration des demandes de projets, de la structuration du travail en propre et/ou des processus de l'APA 2 et pour la collaboration avec l'OFFT et des tiers. Quantité de représentant(e)s cantonaux dudit groupe déclarent donc explicitement aussi que les outils qui leur sont proposés leur auraient été directement utiles et continueraient à l'être, et que ces instruments leur auraient fait défaut pendant l'exécution de l'APA 1.

L'autre groupe des 16 représentants des cantons paraît au contraire interpréter les prescriptions d'exécution de l'OFFT d'abord comme un outil de contrôle, et dans ce sens aussi comme un vote de défiance envers eux. Nos interlocuteurs dudit groupe jugent les différents processus et instruments non pas en fonction des avantages qu'ils pourraient apporter à l'application de leurs projets, mais surtout en fonction des efforts (supplémentaires) qu'ils ne manqueront de leur causer :

Lors du déroulement de l'APA 1 déjà, plusieurs cantons ont déclaré « qu'ils avaient autre chose à faire qu'à rédiger des rapports ». A présent, ils considèrent à cet égard qu'une perte de temps, non pas plus petite mais plus forte, leur reviendra – perte de temps contre laquelle ils protestent en partie depuis le début avec véhémence. Ils contestent aussi partiellement l'utilité d'un Controlling approfondi pour l'OFFT en supposant que cet office ne pourra pas traiter les rapports de progression exigés au-delà d'une centaine de projets.

Une autre crainte exprimée dans ce groupe réside dans le fait que l'exécution de l'APA 2 serait trop bureaucratisée, et que le « remplissage de papiers » viendrait se substituer à l'échange régulier et personnalisé sur les contenus et les projets.

Enfin, plusieurs délégués cantonaux paraissent avoir du mal avec le degré d'obligation qu'exigent d'eux les directives opérationnelles. La fixation d'étapes clés opportunes pour l'intégralité du déroulement du projet à ce jour serait notamment non seulement ardue, mais restreindrait aussi trop fortement leur flexibilité lors du développement et de la modification permanentes du projet. Nous supposons que ce point critique occulte aussi en partie la préoccupation sur les sanctions auxquelles il faudra s'attendre en cas de non-observation des étapes clés.

Globalement, deux comportements théoriquement différents à l'égard de ces dispositions et instruments ont été révélés par l'enquête réalisée auprès des cantons, sur le thème des « directives d'exécution ».

Un tiers des cantons appréhende les projets de l'OFFT principalement comme un outil de travail potentiellement constructif et utile, sinon tout simplement pragmatique. En l'occurrence, l'aspect des contrôles n'est donc pas au premier plan, mais plutôt celui de la meilleure structuration possible des travaux en propre et de la collaboration avec l'OFFT.

Deux tiers des cantons adoptent au contraire une attitude principalement défensive envers ces directives. Ils les interprètent en premier lieu comme des outils de contrôle de l'OFFT à leur égard. Cette perception défensive des directives opérationnelles devrait être fondée dans certains cas par l'incertitude propre en matière de planification et de définition des étapes des programmes cantonaux de l'APA 2, ainsi qu'au regard de la flexibilité et de « l'indulgence » de l'OFFT en matière d'application des dispositions. Dans d'autres cas, les règles d'exécution pourraient principalement être critiquées parce qu'elles exigent énormément d'obligation et de transparence dans la planification et l'observation des projets. Pour différents cantons, il pourrait s'agir néanmoins d'obtenir un maximum de liberté d'action avec le moins d'obligation possible.

Comparativement à son précurseur, l'APA 2 n'apparaît pas seulement comme un programme doté d'objectifs plus complexes (chap. 2.1), mais s'accompagne aussi d'une densité réglementaire plus forte et/ou de directives d'exécution plus détaillées et plus précises permettant de contrôler la qualité et le déroulement. Ces directives ont été accueillies de diverses façons par les cantons, et ont également donné lieu à de vives critiques en certains endroits. En particulier, les efforts liés à leur application, et leur perception à titre d'outil de contrôle de la part de l'OFFT, réservent quelques difficultés à tout un groupe de cantons.

La gestion des directives dans l'exécution ultérieure, notamment aussi dans le Controlling des projets, prend à notre avis une grande importance pour la de l'APA 2. Il faut espérer à cet égard qu'il en résultera pour l'OFFT et tous ses partenaires un mode d'approche homogène, adéquat et surtout utile desdites règles. Il reste notamment à espérer que les cantons plutôt sceptiques à ce jour accepteront aussi d'appliquer les règlements et outils disponibles en toute impartialité.

## 4 Résultats de l'application de l'APA 2 en 2000

Dans l'esprit d'une inventurisation, ce chapitre rassemble les projets concrets et les mesures qui ont été conçus et/ou abordés par les protagonistes au cours de la première année de l'APA 2. Après le descriptif du cercle des participants et de leurs méthodes opérationnelles lors de la programmation de l'APA 2, nous abordons la question visant à savoir comment les projets et moyens de l'APA 2 sont répartis par rapport aux quatre secteurs de promotion<sup>16</sup> de cet arrêté, et comment ils parviennent ainsi au descriptif des priorités établies (provisoirement) dans le cadre de l'APA 2.

### 4.1 Participants, projets et mesures d'accompagnement

#### 4.1.1 Participants

##### Au niveau cantonal :

A l'exception des cantons AI et GL aussi, selon toute vraisemblance, tous les cantons veulent participer à l'APA 2 – c.-à-d. demander et utiliser les contributions qui leur reviennent.

Contrairement à l'APA 1 et à l'instigation de l'OFFT, tous les programmes cantonaux doivent être concrétisés dans le cadre d'un accord sur les prestations (AP). Les cantons doivent pour ce faire présenter à l'OFFT un concept global pour approbation, dans le cadre duquel ils procéderont ensuite à la « ventilation affinée » de leurs fonds ainsi qu'à l'approbation et au déroulement des différents projets en autonomie.

Jusqu'à mi-novembre 2000, **19 cantons** ont passé avec l'OFFT des AP sur leurs programmes cantonaux (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH). Les cantons de NW, OW, SG, SZ et UR avaient informé alors l'OFFT de leurs intentions de participation à l'APA 2 : leurs AP étaient toutefois encore en instance d'approbation auprès de l'OFFT, ou n'étaient carrément pas encore parvenus à cet office.

Le degré de détail, la forme et notamment le caractère obligatoire des 19 AP approuvés sont toutefois très disparates. On trouve d'une part des programmes globaux circonstanciés partiellement détaillés, lesquels contiennent aussi bien le descriptif de la situation initiale du canton, la fixation des priorités au sein du programme global et la budgétisation via ledit programme, que la description approfondie et la budgétisation des différents projets, du moins pour une première phase. L'autre extrême présente les cas où une liste plus ou moins détaillée de différents projets a été soumise, sans être accompagnée toutefois d'un programme global connexe.

---

<sup>16</sup> 4 secteurs de subvention suivant l'article 2 de l'APA2 :

- a : Possibilités de formation dans des secteurs pointus, (...), notamment dans le secteur high-tech ainsi que dans des domaines ambitieux du secteur des services;
- b : Possibilités de formation dans des secteurs à prédominance pratique, création d'offre de transition et promotion de nouveaux métiers (...);
- c : Offres spécifiques de formation et marketing des places d'apprentissage, ainsi que projets de sensibilisation pour le choix professionnel en faveur des femmes;
- d : Autres mesures visant le perfectionnement du marketing des places d'apprentissage et mesures visant à faciliter la réforme de la formation professionnelle (...).



De nombreux programmes cantonaux sont des formes mixtes entre ces cas extrêmes. L'OFFT a donc accepté en l'occurrence des types très divers de demandes, en tant que principes de projet et/ou d'approbation d'AP. D'après ce que nous savons, différents accords sur les prestations devront pourtant encore être remaniés et complétés après avoir été approuvés – tant au niveau des descriptifs des différents projets et de la détermination des étapes clés obligatoires qu'au niveau du concept global.

Tous les cantons appliquent l'APA en collaboration avec des tiers, même si cela se fait selon des degrés disparates. En l'occurrence, le degré suivant lequel le canton gère lui-même des projets, passe des commandes et/ou initialise des projets varie suivant l'importance des moyens disponibles et en fonction du caractère obligatoire et de la cohérence du concept global qui en constitue le fondement. D'après les informations des responsables cantonaux, le cercle de leurs partenaires d'application n'a guère changé. C'est ainsi que la quantité de demandes de soutien par l'APA 2 n'aurait pas augmenté en comparaison de l'APA 1. En tant que partenaires d'application essentiels des offices cantonaux, il convient de citer les associations économiques, sectorielles et professionnelles locales et/ou cantonales (unions des arts et métiers, chambres de commerce) qui constituent d'une part des « supporteurs » non négligeables, et sont d'autre part responsables de projets en propre. De plus, prennent part à l'application de l'APA 2 des écoles professionnelles, des associations de maîtres d'apprentissage, des centres d'orientation professionnelle, des bureaux cantonaux pour l'égalité entre les sexes ou – lorsque ceux-ci font défaut – des associations ou commissions de femmes. Comparativement à l'APA 1, on voit apparaître plus fortement dans ce second arrêté – du moins dans certains cantons – les organismes scolaires ainsi que les responsables des questions d'égalité entre les sexes.

#### **Au niveau national :**

Comparativement à ce qui précède, le cercle des participants s'est modifié beaucoup plus sur le plan de la Confédération. Ici, le nombre des personnes intéressées par des contributions provenant de l'APA 2 s'est très nettement accru. Concernant les protagonistes de l'APA 1, lesquels ont pour une grande part fait parvenir aussi des projets dans le cadre de l'APA 2, interviennent par exemple à titre de nouveaux intervenants : la coopérative « I-CH » (Informatique Suisse) du fait de la focalisation sur le secteur de l'informatique ; beaucoup plus d'écoles professionnelles, dans le cadre du nouveau modèle de « l'école professionnelle spécialisée »; et, suite à l'intégration des métiers artistiques, sanitaires et sociaux, la commission suisse pour la formation d'assistant-e-s aux personnes âgées, « Insos » (institutions suisses pour personnes handicapées) et « Agogis » (instance responsable d'une formation destinée à l'encadrement des handicapés) ainsi que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales. L'union suisse des arts et métiers (USAM) fait désormais une toute nouvelle apparition en tant que responsable de projet en propre. Avec le WWF, vient par ailleurs se rajouter un intervenant qui n'a eu jusqu'ici peu, sinon rien, à voir avec la formation professionnelle.

Du fait des concentrations de responsables classiques, deux acteurs nouveaux/anciens ont abouti à de nouvelles unités: la conférence des offices cantonaux de formation professionnelle de la Suisse alémanique (DBK) et sa conférence affiliée de Suisse Romande et du Tessin (CRFP) se sont regroupées pour former la SBBK (Conférence suisse des offices de formation professionnelle) commune à toute la Suisse, les cantons de Suisse centrale s'étant rassemblés dans la BKZ (Conférence

des directeurs de formation de Suisse centrale). Ces deux nouvelles structures sont responsables de projets dans l'APA 2.

Outre ces nouveaux protagonistes, ce sont essentiellement les mêmes acteurs que dans l'APA 1 qui constituent le cercle des participants à l'APA 2: des associations professionnelles et sectorielles, la Conférence suisse des déléguées à l'égalité (SKG), la Société Suisse pour la recherche appliquée en matière de formation professionnelle (SRFP) et l'agriculture (l'Union suisse des paysans (USP) et l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL)) assumant aussi des responsabilités de projets dans l'APA 2.

#### 4.1.2 Projets

##### Au niveau cantonal :

Les 19 accords cantonaux sur les prestations qui ont été conclus jusqu'au 15 novembre 2000 rassemblent au total **190 projets**<sup>17</sup>. On entend en l'occurrence par projet toute mesure individuelle dissociée des autres projets, et disposant d'un propre centre de coûts par le biais duquel les cantons assurent la gestion comptable. Le terme de « projet » caractérise des unités extrêmement hétérogènes dans lequel un canton rassemble sous le même intitulé plusieurs mesures liées entre elles tandis qu'un autre mentionne chaque contribution – aussi faible soit-elle, par exemple une mesure de tiers – en tant que projet en propre.

Pour ces 190 projets, les 19 responsables cantonaux prévoient *des contributions budgétisées provenant de l'APA 2 de 30,7 millions* au total. Quelque 60% de la tranche cantonale globale, à hauteur de 50 millions, sont ventilés sur des projets concrets. Les *coûts globaux budgétisés* de ces 190 projets s'élèvent à 98 millions environ. Les projets cantonaux définis jusqu'ici sont donc subventionnés pour un tiers en moyenne par l'APA 2.

Avec la définition et la budgétisation des 190 projets, les 19 cantons n'ont pas encore totalement épuisé leur part sur l'APA 2. Seuls 11 d'entre eux ont déjà intégralement réparti les moyens dont ils disposent grâce à l'APA 2 sur des projets concrets planifiés en détail (et déjà en partie opérationnels). Les 8 cantons restants ont en revanche prévu seulement 15% minimum et/ou 80% maximum, c.-à-d. qu'ils les ont réservés pour des projets concrets. Les cantons qui disposent de contributions de l'APA 2 comparativement importantes – comme par ex. ZH et BE avec respectivement 8,3 et 6,6 millions – vont procéder graduellement à la ventilation détaillée de ces moyens, en les échelonnant de manière plus rationnelle sur le déroulement de l'APA 2.

Concernant les 190 projets cantonaux concrètement définis jusqu'ici, il faut encore remarquer pour conclure que ce sont à 46% des suites (y compris des adaptations) de projets de l'APA 1.

---

<sup>17</sup> Récapitulatif des projets et des contributions issus de l'APA 2 par canton : voir les listes de projets en annexe.

### Au niveau national :

Environ 120 demandes de contributions ont été adressées durant la première année de l'APA 2, à la charge de la tranche fédérale de 50 millions – soit pratiquement le double de projets réalisés pendant tout le déroulement de l'APA 1 ! Il apparaît en outre ici que les contributions sollicitées sont en moyenne pratiquement le double de celles de l'APA 1 – à savoir non seulement en cas de projets et/ou de requérants nouveaux. Quelque 50% des projets approuvés définitivement correspondent à des poursuites et/ou des développements en continu de projets de l'APA 1.

Au terme de la première année déjà, les contributions réclamées dépassent donc largement la tranche fédérale disponible de 50 millions. L'OFFT a donc été contraint de procéder à une sélection attentionnée, d'ores et déjà pour des raisons financières. 35 des 120 demandes de projets environ ont été approuvées jusqu'au 15.11.2000, 45 projets ont été rejetés, et pratiquement 40 demandes de contributions se trouvaient donc encore en attente à l'OFFT à la fin de l'année 2000.

En acceptant ces 35 demandes de contributions, l'OFFT a approuvé au total **49 projets**<sup>18</sup> à la charge de la tranche fédérale. **33 millions** issus de la tranche fédérale ont été *budgetisés* pour ces 49 projets. 66% de la tranche fédérale totale de 50 millions sont ainsi d'ores et déjà planifiés. Conformément aux documents des projets, *le volume global budgetisé* des 49 projets atteint quelque 60 millions. Pour chaque projet, la subvention s'élève donc en moyenne à 50%.

Le tableau ci-dessous récapitule le nombre de projets approuvés jusqu'au 15 novembre 2000, leur volume global prévisible et les contributions prévues à partir de l'APA 2.

Tableau 1 : projets, contributions *budgetisées* de l'APA 2, frais généraux *budgetisés* – situation au 15.11.00

	Cantons	Confédération	Total
Projets approuvés	190	49	<b>239</b>
Contributions APA 2 <i>budgetisées</i>	30,7 millions	33,0 millions	<b>63,7 millions</b>
Volume global <i>budgetisé</i>	98,2 millions	60,1 millions	<b>158,3 millions</b>

239 projets ont été conçus, négociés, autorisés et en partie déjà lancés, rien que dans la première année de l'APA 2. Des contributions de **63,7 millions**, provenant de l'APA 2, sont *budgetisées* pour ces **239 projets**. Selon les responsables de projets, ces 63,7 millions subventionnent à leur tour un volume global de quelque **158,3 millions**. Par conséquent, les responsables de projets apportent eux-mêmes 60% environ de la dépense totale, tandis que les 63,7 millions issus de l'APA 2 sont l'équivalent d'une subvention de 40%.

<sup>18</sup> Projets et contributions issus de l'APA 2, à la charge de la tranche fédérale : voir annexe.

### 4.1.3 Mesures d'accompagnement

L'OFFT doit financer toutes les mesures d'accompagnement de l'APA 2 telles que les relations publiques, les structures de soutien, les documents de base et les outils, etc... à partir de la tranche fédérale qui a déjà été planifiée à hauteur de 66%, comme exposé ci-dessus. Sur les 17 millions de la tranche fédérale qui subsistent après déduction de l'ensemble des contributions réservées à ce jour à des projets de tiers, l'OFFT a prévu 10 millions pour financer ces mesures d'accompagnement.

D'après le chef de projet de l'APA 2, ces mesures ont généré environ 1,5 millions de coûts sur la première année de l'APA 2. Le récapitulatif suivant des diverses mesures d'accompagnement prouve que l'OFFT prête une grande attention au support « technique » et administratif, aux relations publiques et aux échanges d'expériences. Les mesures d'accompagnement suivantes se déroulent et/ou sont prévues en particulier:

- Elaboration et remise de principes et d'outils standardisés en vue de l'exécution, tels que la brochure « Principes de l'APA 2 », les trames destinées aux remises des projets, des rapports intermédiaires et finals, le modèle de Controlling de la norme minimale en matière d'égalité entre les sexes, et autres.
- Instauration et exploitation d'une page Internet sur l'APA 2 : on peut y consulter les principes juridiques, les modèles d'exécution précités, les récapitulatifs (actualisés en continu) des projets approuvés, les indications sur les manifestations, les textes de presse et autres ;
- Remaniement et réédition du manuel intitulé « Egalité des chances entre les sexes dans le cadre de l'APA 2. Guide d'application », en collaboration avec la Conférence suisse des déléguées à l'égalité ;
- Amélioration des ressources en personnel de l'Office, renforcement du nombre de personnels scientifiques ainsi que de la structure de support administrative ;
- Organisation et indemnisation de la commission stratégique.

Concernant le travail de relations publiques, les échanges d'expériences et le support relatif au contenu, il convient d'évoquer en particulier :

- La conférence nationale sur la formation professionnelle de novembre 2000, sur le thème « Les technologies d'information et de communication » (conférence TIC 2000) ;
  - La campagne nationale d'annonces visant à promouvoir les possibilités de formation, notamment dans le secteur TIC;
  - La campagne « Rent-a-Stift » sur le choix d'un métier (formation et utilisation d'apprenti(e)s à titre de « promoteurs » de la formation professionnelle, particulièrement aussi des formations en TIC);
  - Poursuite du « baromètre des places d'apprentissage » géré régulièrement depuis 1996;
  - Des ateliers et séminaires à l'intention des chefs de projets, jusqu'ici sur les thèmes des relations publiques et de l'égalité;
  - Initialisation de rencontres régulières pour les chefs de projets, en vue d'échanger des expériences (groupes ERFA).
- 
- A titre de mesure d'accompagnement supplémentaire, il faut enfin citer l'évaluation qui s'engage avec l'interprétation de la phase initiale de l'APA 2 documentée dans le présent rapport.

Après déduction des contributions (33 millions) réservées à ce jour aux 49 projets fédéraux et du montant (10 millions) réservé par l'OFFT au financement des mesures d'accompagnement, il reste encore quelque 7 millions sur les 50 de la tranche fédérale – ces 7 millions seront disponibles par la suite pour l'approbation d'autres projets fédéraux. En même temps, près de 40 demandes de projets à la charge de la tranche fédérale étaient encore en instance à l'OFFT à la fin de l'année 2000. La marge de manœuvre destinée aux nouveaux projets, pendant les 4 années restantes de l'APA 2, est donc extrêmement faible pour le moment. Il faut toutefois insister sur le fait que l'ensemble des contributions approuvées jusqu'ici doit être appréhendé en termes **de volumes de planification**. Leur règlement et/ou leur utilisation complète se feront par étapes, et selon le déroulement de la réalisation des différents projets.

A l'occasion d'une « halte intermédiaire », à une date ultérieure, on aurait donc l'opportunité d'analyser l'épuisement effectif de ces réserves et de dégager celles-ci pour de nouveaux projets.

## **4.2 Répartition des projets, exploitation des moyens et types de projet**

Lorsque nous présentons dans les chapitres suivants la répartition des 239 projets sur les 4 secteurs de subvention, l'exploitation des moyens pour les différents secteurs de subvention ainsi que les modes opérationnels des projets, il s'agit d'une part de décrire de plus près la « vie intérieure » de l'APA 2 jusqu'à la fin de l'année 2000. Des indications sur les types de priorités fixées dans le cadre de l'application de l'APA 2 ressortent d'autre part de ces trois perspectives.

### **4.2.1 Affectation des projets aux secteurs de subvention**

On expose ci-après dans une première phase auquel des quatre secteurs de subvention de l'APA 2 les responsables de projets affectent eux-mêmes leurs projets, et/ou suivant quelle lettre de l'article 2 de l'APA 2 (cf. chap. 2.1) l'OFFT subventionne les différents projets.

Un nombre relativement important de projets a été affecté par leurs responsables à plusieurs secteurs de subvention. Ces affectations multiples ne sont pas mentionnées dans notre récapitulatif, étant donné que nous avons opté respectivement pour l'énoncé des faits sur les subventions nous ayant paru le plus pertinent pour le projet concerné. Pour des raisons pratiques, ceci correspondait dans de nombreux cas au secteur de subvention d « autres mesures ».

Tableau 2 : Projets par secteur de subvention ; **affectation suivant l'article 2 de l'APA 2 !**  
situation au 15.11.00

Secteurs de subvention suivant l'art. 2 de l'APA 2	Tranche cantonale	Tranche fédérale	Total
a) Possibilités de formation dans les secteurs pointus, les métiers high-tech et TIC / des services exigeants	48	13	61
b) Possibilités de formation dans le secteur à dominante pratique / offres de transition / nouveaux métiers	38	6	44
c) Offres de formation, marketing des places d'apprentissage, projets de sensibilisation en faveur des femmes	32	8	40
d) Mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprent. et le rapprochement avec la nLFPr	72	22	94
Total	190	49	239

Si l'on examine de plus près ces affectations – telles qu'elles ont été réalisées par les responsables de projets eux-mêmes – certaines incohérences nous apparaissent :

- Manifestement, le « en faveur des femmes » a été fréquemment parcouru en diagonale lors de l'énoncé des faits des subventions **c**, de telle sorte que l'affectation a concerné ici le marketing généralisé des places d'apprentissage ou des projets d'information professionnelle en général.
- Les critères suivant lesquels des projets ont été affectés aux secteurs de subvention **a** et **b**, sont fréquemment incompréhensibles. Des projets sur la promotion du nouvel apprentissage en économie familiale ont par exemple été affectés une fois au secteur **a**, une autre au secteur **b**. Le projet « apprentissage social » se trouve dans les « activités à dominante pratique / les offres de transition », tandis qu'une nouvelle formation en agriculture biologique a été affectée au « secteur pointu ». En matière d'affectation de projet sur un secteur ou un autre, un jugement de valeur a manifestement été associé au principe suivant: « secteur de subvention a = en haut » et « secteur de subvention b = en bas ». Malheureusement, la formulation de l'APA 2 se rapproche aussi de la différenciation intolérable qui est faite entre les activités « plutôt pratiques » et les activités « exigeantes ».

Des affectations, dépourvues d'ambiguïté, sur ces deux secteurs de subvention ont globalement émergé seulement pour les projets relevant du secteur informatique et des métiers proches de l'informatique (tous: domaine **a**), ainsi que pour les projets visant explicitement l'intégration en formation professionnelle des jeunes avec de situations initiales défavorables (tous : domaine **b**).

**Suite à ces considérations, nous avons réglé l'affectation des projets aux secteurs de promotion comme suit :**

- Dans le secteur de promotion A ne se trouvent que des projets relevant de l'informatique et des métiers proches de l'informatique ;
- Dans le secteur de promotion B ne se trouvent que les projets qui ciblent explicitement l'amélioration des opportunités de formation professionnelle pour les jeunes avec des situations initiales défavorables (faiblesses scolaires, jeunes de langues étrangères et/ou migrant(e)s);

- Dans le secteur de promotion C ne se trouvent que des projets qui sont axés explicitement sur l'égalité des femmes en formation professionnelle.
- Tous les autres projets se trouvent à présent dans le secteur de promotion D, par le biais duquel ce groupe est fortement porté à la charge des trois autres groupes:

Tableau 3 : Projets par secteur de promotion ; **affectation par l'équipe d'évaluation !**

Secteurs de promotion	Tranche cantonale	Tranche fédérale	Total
A) <i>Mise en œuvre de possibilités de formation dans l'informatique / les métiers proches de l'informatique</i>	30	8	38
B) <i>Amélioration des opportunités d'accès pour les jeunes avec des situations initiales défavorables</i>	34	2	36
C) <i>Mesures visant la promotion de l'égalité réelle des femmes</i>	24	7	31
D) <i>Mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprent. et le rapprochement avec la nLFPr</i>	102	32	134
Total	190	49	239

Cette décomposition fait apparaître nettement que les trois secteurs de promotion A, B et C ont été pondérés jusqu'ici à peu près de manière identique, du point de vue du nombre de projets. Comme on pouvait s'y attendre, la plupart des projets se trouve de loin dans le secteur de promotion D défini le plus étroitement. *Lorsque nous examinons ci-après la dotation financière des secteurs de promotion actuelle de l'APA 2, nos calculs se basent toujours sur notre affectation des projets aux secteurs de promotion.*

#### 4.2.2 Répartition des moyens dans les secteurs de promotion

Les tableaux 4 et 5 ci-dessous regroupent les niveaux des contributions de l'APA 2 *budgétisées* à ce jour par secteur de promotion. Il est en l'occurrence indispensable de signaler encore qu'il s'agit là d'affectations *prévisibles*, non d'affectations effectives. Il est tout à fait certain qu'il en résultera d'autres attributions dans la suite du déroulement. Les relevés donnent pourtant des indications utiles sur la direction que prend l'évolution de l'APA 2, en ce qui concerne la fixation de ses priorités.

Compte tenu des contributions qu'a attribuées à ce jour l'OFFT à 49 projets et au vu de la répartition des moyens de 19 cantons sur 190 projets, l'exploitation financière dans les secteurs de promotion apparaît aujourd'hui comme suit :

Tableau 4 : Contributions APA 2 *budgetisées* sur 49 projets ; **tranche fédérale** ; 15.11.00

Secteurs de promotion	Projets	Contributions APA 2
A) <i>Mise en œuvre de possibilités de formation dans l'informatique / les métiers proches de l'informatique</i>	8	12,6 millions
B) <i>Amélioration des opportunités d'accès pour les jeunes avec des situations initiales défavorables</i>	2	1,2 millions
C) <i>Mesures visant la promotion réelle de l'égalité des femmes</i>	7	6,0 millions
D) <i>Autres mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprent. et le rapprochement avec la nLFPr</i>	32	13,2 millions
Total des contributions issues de la tranche fédérale	49	33,0 millions

Tableau 5 : Contributions APA 2 *budgetisées* sur **190 projets de 19 cantons** 15.11.00

Secteurs de promotion	Projets	Contributions APA 2
A) <i>Mise en œuvre de possibilités de formation dans l'informatique / les métiers proches de l'informatique</i>	30	9,8 millions
B) <i>Amélioration des opportunités d'accès pour les jeunes avec des situations initiales défavorables</i>	34	8,1 millions
C) <i>Mesures visant la promotion réelle de l'égalité des femmes</i>	24	2,2 millions
D) <i>Autres mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprent. et le rapprochement avec la nLFPr</i>	102	10,6 millions
Total des contributions issues de la tranche cantonale	190	30,7 millions

Du point de vue de la fixation des priorités financières à ce jour, la Confédération et les cantons se différencient seulement sur un point – les « positions » des secteurs de promotion B et C étant exactement contraires.

Tableau 6 : Projets et moyens *budgetisés* par secteur de promotion ; **tranche fédérale et 19 cantons** ;

15.11.00

Secteurs de promotion	Projets	Contributions APA 2	%
A) <i>Mise en œuvre de possibilités de formation dans l'informatique / les métiers proches de l'informatique</i>	38	22,4 millions	35
B) <i>Amélioration des opportunités d'accès pour les jeunes avec des situations initiales défavorables</i>	36	9,3 millions	15
C) <i>Mesures visant la promotion réelle de l'égalité des femmes</i>	31	8,2 millions	13
D) <i>Mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprent. et le rapprochement avec la nLFPr</i>	134	23,8 millions	37
<b>Total</b>	239	63,7 millions	100

Tant en ce qui concerne le nombre de projets que l'exploitation des moyens, l'accent principal est mis – à la date actuelle de la planification – sur les deux secteurs de promotion que sont : « La mise en œuvre de possibilités de formation dans l'informatique et les métiers proches de l'informatique » et « Autres mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprentissage et le rapprochement avec la nLFPr ».



C'est ainsi que la pondération financière effective des différents secteurs de contribution varie de celle qui était prévue dans l'arrêté fédéral relatif aux finances<sup>19</sup> accompagnant l'APA 2. En particulier, la promotion des opportunités d'accès pour les jeunes désavantagés est nettement dotée par défaut en termes financiers, tandis que les « autres mesures » sont en revanche nettement dotées par excès. Cette hiérarchisation financière des domaines de subvention peut désormais être difficilement rectifiée eu égard aux marges de manœuvre financières déjà très faibles.

### 4.2.3 Types de projets et modes opérationnels

Avec ce dernier chapitre, nous quittons le niveau des secteurs de promotion de l'APA 2 étant donné que ceux-ci ne donnent finalement guère d'indications sur les types de modes opérationnels concrets qui se cachent derrière les intitulés des subventions. Les modes opérationnels qui ont concrètement de l'avenir dans ces 239 projets sont rassemblés dans la liste qui suit. Ce regroupement doit demeurer sommaire et général par rapport à la quantité et à la diversité des mesures planifiées et prises, et avec leurs combinaisons. Un responsable de projet ou un autre ne trouvera éventuellement pas son projet représenté dans cette liste.

#### ***A) Mesures visant l'amélioration des possibilités de formation dans le secteur de l'informatique et les métiers proches de l'informatique :***

- Années d'apprentissage de base et « Project-Learning-Centers »
- Introduction du modèle « Collège informatique »<sup>20</sup>
- Réforme, standardisation et modularisation des formations en informatique
- Marketing des places d'apprentissage, campagnes RP et de motivation en particulier pour ce secteur.

Le projet type intervenant le plus fréquemment dans ce domaine est l'instauration et/ou l'exploitation des dénommées « années d'apprentissage de base ».

#### ***B) Mesures visant l'amélioration des opportunités d'accès pour les jeunes avec des situations initiales défavorables :***

- Offres passerelles / années de transition
- Offres de « Coaching » pour les jeunes en formation, les maîtres/maîtresses d'apprentissage, des cours entre autres
- Création et lancement de nouveaux métiers
- Structures communes de formation – particulièrement pour les jeunes ayant fort besoin d'être encadrés
- Conception du modèle de la dénommée « formation professionnelle pratique ».

Dans ce secteur, ce sont les offres passerelles et la conception de nouveaux métiers qui sont le plus utilisées en tant que moyen(s) permettant d'atteindre l'objectif. Le « Coaching » spécifique des jeunes ou de leurs maîtres/maîtresses d'apprentissage est en revanche une stratégie (encore) rarement choisie.

<sup>19</sup> Selon l'arrêté fédéral relatif aux finances, il est prévu : 40% des moyens pour les secteurs de subvention A et B respectivement, et 10% pour les secteurs C et D respectivement.

<sup>20</sup> Traduction du terme allemand « Informatikmittelschule »

**C) Mesures visant la promotion de l'égalité des femmes :**

- Offres destinées uniquement aux femmes (classes d'informatique pour jeunes filles, semaines d'initiation, stages, etc...),
- Matériel de motivation et d'information (affiches, brochures, dépliants, etc...),
- Production et diffusion de matériel d'enseignement (sur le choix professionnel),
- Offres de « Coaching » et d'orientation pour les femmes apprenties, les maîtres/maîtresses d'apprentissage, parents, corps enseignant, etc..
- Mesures de mise en réseau, d'information et d'accompagnement pour les responsables de projet

Dans ce secteur de promotion, aucun mode opérationnel n'a de véritable priorité. L'offre de possibilités spéciales de formation et de soutien proposée aux jeunes femmes, et les projets visant l'amélioration des conditions générales, des réseaux et autres s'équilibrent à peu près.

**D) Autres mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprentissage et visant à faciliter la réforme de la loi sur la formation professionnelle :**

- Marketing des places d'apprentissage
- Mesures RP visant l'accroissement de l'attractivité de la formation professionnelle ou de certains métiers
- Lancement et diffusion de nouveaux métiers
- Lancement et diffusion de nouveaux modèles de formation (structures communes)
- Conception et introduction du modèle « Ecole professionnelle spécialisée »
- Actualisation et/ou redéfinition des contenus et des déroulements des formations
- Production et diffusion de matériel d'information professionnelle et sur le choix d'un métier, actions dans le cadre des cours sur le choix d'un métier
- Organisation et soutien de concours professionnels
- Offres et bourses électroniques de places d'apprentissage, expositions et salons professionnels
- Portail Internet « Formation professionnelle »
- Offres de formation des instructeurs
- Systèmes de validations des acquis (extra)professionnels
- Réserves destinées à la préparation de la nLFPr.

Ainsi que le révèle nettement cette liste, ce dernier secteur de promotion est devenu – comme on pouvait s'y attendre – un véritable « point de regroupement ». Les priorités sont ici le marketing des places d'apprentissage et/ou les mesures RP en faveur de la formation professionnelle en général et de métiers spécifiques en particulier. En outre, le lancement et/ou la promotion de nouveaux métiers et modèles de l'organisation de la formation, ainsi que la réforme des formations (de base) existantes constituent une autre priorité.

Globalement, on n'y trouve que peu de projets axés explicitement sur la préparation et/ou l'essai de nouvelles approches suivant la nLFPr. Il convient de citer ici les projets visant la conception et/ou le lancement de la formation pratique et des écoles professionnelles spécialisées. Les rares projets s'y rapportant sont pourtant très importants pour l'évolution ultérieure de la formation professionnelle, et sont également controversés en conséquence. Sinon, des réserves ont principalement été constituées dans l'optique de la réforme de la LFPr. Concernant l'intégration des métiers artistiques, sociaux et sanitaires, seulement deux projets relevant du secteur social sont arrivés à ce jour, dans le cadre de l'APA 2.

### 4.3 Bilan au terme d'une année d'application de l'APA 2

Durant la première année de l'APA 2, 19 cantons ont soumis leurs programmes d'application de l'arrêté et/ou ont conclu avec l'OFFT leurs accords sur les prestations. Dans la même période, environ 120 demandes de projets ont été envoyées à la charge de la tranche fédérale, dont 35 ont été approuvées jusqu'ici par l'OFFT.

Dans le cadre des programmes de ces 19 cantons ainsi que des 35 demandes de projets à la charge de la tranche fédérale, **239 projets** ont été conçus, négociés, approuvés et en partie déjà engagés à la date du 15.11.00. Des contributions de l'APA 2 à hauteur de **63,7 millions** ont été budgétisées pour ces 239 projets. Selon les responsables de projets, ces 63,7 millions subventionnent à leur tour un volume global de quelque **158,3 millions**. Le fait qu'une aussi grande quantité de projets – quasiment autant que ceux réalisés durant tout l'APA 1 - est déjà définie au bout d'une année à peine, et qu'ils ont en partie déjà engagés, peut être lié à ce que la moitié à peine de tous ces projets sont des suites de l'APA 1.

Sur la première année de l'APA 2, une foule impressionnante d'activités a donc été réalisée. Si l'on songe seulement au temps passé à la préparation et à la coordination des 239 projets qui ont été concrètement définis, discutés en partie plusieurs fois, remaniés jusqu'au 15 novembre 2000 puis adoptés en fin de compte, la performance de tous les participants paraît impressionnante.

Les 100 millions au total sont déjà planifiés à plus de 60%. Après déduction des contributions (33 millions) réservées jusqu'ici à 49 projets fédéraux, et de la réserve de l'OFFT pour le financement des mesures d'accompagnement (10 millions), il reste encore 7 millions environ, provenant de la tranche fédérale des 50 millions précisément. Durant les 4 années restantes de l'APA 2, la marge de manœuvre des nouveaux projets est donc extrêmement réduite pour l'instant.

Il faut pourtant souligner à cet égard que l'ensemble des contributions approuvées à ce jour doivent être appréhendées à titre de **volumes de planification**. Leur règlement et/ou leur utilisation complète se feront par étapes, et selon le processus de réalisation des différents projets. C'est à l'occasion d'une « halte intermédiaire », à une date ultérieure, qu'on aura l'opportunité d'analyser l'épuisement effectif de ces réserves et de dégager celles-ci pour des projets nouveaux. Il faudra ensuite arrêter une position sur l'utilisation des fonds non exploités par les cantons et/ou visiblement pas nécessaires à ces derniers dans le proche futur.

Tant en ce qui concerne le nombre de projets que l'utilisation des moyens, l'accent principal est mis – au moment actuel de la planification – sur les secteurs de promotion que sont « la mise en œuvre des possibilités de formation dans l'informatique et les métiers proches de l'informatique » et « les autres mesures visant l'amélioration du marché des places d'apprentissage et à faciliter la réforme de la formation professionnelle ». Le secteur de promotion « Amélioration des opportunités d'accès pour les jeunes défavorisés » est certes bien fourni en termes de nombre de projets, mais est comparativement mal doté du point de vue financier.

## **5 Rétrospective du déroulement et de l'ambiance de la négociation des projets**

Les mesures et projets introduits jusqu'ici dans le cadre de l'APA 2 – comme nous l'avons résumé dans le chapitre précédent – sont le produit d'un processus de négociation en continu entre les différentes instances participant à l'application du programme, notamment entre l'OFFT ayant compétence et ses nombreux et divers partenaires d'application, au niveau des cantons et de la Confédération. On peut s'attendre à ce que la négociation des différents accords sur les prestations et projets ne suscite apparemment pas uniquement des réflexions et des points de vue techniques, relevant d'une logique spéciale. Il s'agit beaucoup plus en l'occurrence de l'équilibre entre les multiples intérêts - inhérents à la politique de l'éducation, économique et corporative - et les opinions personnelles, la réglementation de la répartition des compétences entre les protagonistes, et enfin de la compatibilité personnelle des personnes intéressées.

Comment nos interlocuteurs/trices – notamment le personnel de l'OFFT et les représentant(e)s des cantons – ont-ils vécu le déroulement et l'ambiance entourant les processus de négociation ? Comment s'est passée la négociation des projets du point de vue des membres de la commission stratégique ? Les intéressés sont-ils parvenus à négocier leurs objectifs et leurs intérêts de manière consensuelle, avec par ailleurs un résultat satisfaisant les deux côtés ? En cas de survenance de motifs d'irritation réciproques, de conflits: autour de quoi tournaient-ils et dans quelle ambiance s'est déroulé leur règlement ?

Avant que nous abordions ces questions de l'avis du personnel de l'OFFT, des cantons, de certains responsables de projets à la charge de la tranche fédérale et de la commission stratégique, nous exposerons brièvement la situation initiale – telle qu'elle s'est avérée décisive et/ou continue à l'être à notre avis pour le déroulement de la négociation des projets, puisque la négociation de nouveaux projets va se poursuivre dans le cadre de l'APA 2.

### **5.1 Situation de départ**

La négociation des projets de l'APA 2 se fait dans le cadre d'un système de référence instauré entre la Confédération, les cantons, les associations et d'autres protagonistes majeurs de la formation professionnelle caractérisé par le fédéralisme et donc une forte division de travail, de fonction et de compétence entre les divers intéressés. Sur cette base, pratiquement tous les protagonistes peuvent - lors de la négociation de projets et de la structuration de leur contenu ainsi que de leur exécution – faire valoir des prétentions légitimes à des droits de détermination et/ou une certaine autonomie: ceci est particulièrement caractéristique dans le cas des cantons.

En dépit de la compétence finale de détermination, à première vue, de l'OFFT et de l'intensité comparativement forte des réglementations due aux directives opérationnelles, il est impossible d'appliquer l'APA 2 de manière centralisée et suivant une structure strictement hiérarchique. Sa concrétisation exige beaucoup plus des opérations réciproques et permanentes de négociation, de détermination, de délimitation et de reconnaissance des compétences techniques et hiérarchiques

des participants. Malgré les règles et directives d'exécution détaillées de l'APA 2 les négociations des projets ne peuvent à notre avis donc pas se régler uniformément dans leur intégralité et pour toutes les situations concernées – ainsi que tous les cas potentiellement conflictuels. En conséquence, on ne doit pas garantir ou s'attendre non plus chez tous les intéressés au même degré de satisfaction avec le déroulement des négociations.

Comparativement à l'APA 1, et partiellement en conséquence directe des expériences vécues avec ce premier arrêté, la situation initiale des négociations des projets a changé dans le cadre de l'APA 2.

- L'OFFT a ainsi nettement accru sa prétention de diriger, tant en ce qui concerne la définition du contenu que les instructions relatives au déroulement des projets et à leur Controlling. C'est notamment à l'égard de ce dernier que de nombreux délégué(e)s cantonaux continuent à émettre des réserves (voir à ce sujet chap. 3.3). Les critères d'approbation et de choix des projets sont plus stricts et notamment plus sélectifs, la marge de manœuvre des responsables de projets intéressés s'est donc potentiellement réduite. Ceci devrait être contraire aux intérêts de ces derniers, du moins dans des cas individuels.
- Pendant l'APA 1, le cercle des partenaires d'application de l'OFFT s'est en outre constitué et stabilisé. Les protagonistes se connaissent mieux, et connaissent aussi mieux leurs activités respectives – ce qui devrait susciter aussi bien un intense échange d'expériences qu'une « observation réciproque » plus proche.
- Des relations de travail marquées par les expériences de l'APA 1 existent aussi entre l'OFFT et ses partenaires d'application de l'arrêté. Dans les cas où celles-ci demeurent négatives pour une raison quelconque, cela devrait se répercuter sur la collaboration rentrant dans le cadre de l'APA 2, et particulièrement sur le déroulement de la négociation des projets.
- L'APA 1 a déjà suscité par ailleurs chez les responsables de projets de multiples prétentions et attentes, ainsi que probablement des promesses implicites en matière de soutien des projets de la part de l'OFFT.
- Le groupe des spécialistes responsables de la réalisation du second APA auprès de l'OFFT a presque doublé. Avec 350% de postes disponibles pour la gestion de l'APA 2, 4 (et/ou 5 avec le chef de la division responsable) personnes différentes sont responsables de tous les dossiers de l'APA 2. L'OFFT a donc considérablement amélioré ses moyens pour gérer le programme. A l'inverse, la possibilité qu'ont les responsables de projets d'opposer entre eux les divers employés de cet office et/ou de ne pas observer des décisions ou suggestions d'action dudit office mais de les imputer pour ainsi dire à un manque de performance individuelle d'une/d'un employé(e) ou de l'évaluer en tant que tel augmente donc potentiellement.
- Enfin, selon quantité de nos informateurs/informatrices, les enjeux sont pour eux plus importants avec l'APA 2 qu'avec l'APA 1. Ce second arrêté ne se répercute pas seulement avec des préjugés potentiels au regard de la réforme de la LFPr, et/ou sur l'évolution ultérieure du système de la formation professionnelle. Pour de nombreux protagonistes, il est également déterminant pour la sécurisation et la poursuite des activités et des projets qu'ils ont démarrés dans le cadre de l'APA 1.

Nous partons globalement du principe suivant lequel la phase de négociation des projets de l'APA 2 a présenté dès le départ plus de potentiel conflictuel que la phase équivalente de l'APA 1. Il ne fallait donc pas s'attendre non plus à ce que le processus de règlement de ce potentiel conflictuel soit un succès identiquement parfait pour tous les intéressés.

## 5.2 Rétrospectives du déroulement de négociations de projets

Au cours de nos consultations, nous avons interrogé tous les délégué(e)s des cantons, les collaboratrices/teurs de « l'équipe APA 2 » à l'OFFT ainsi que deux responsables de projets à la charge de la tranche fédérale, au sujet de leur perception du déroulement et de l'ambiance dominant les négociations de projets entre l'OFFT et ses partenaires d'application extérieurs. Avant que nous présentions ci-après ces rétrospectives personnalisées, trois remarques seront faites quant à leur représentativité et leur justification :

- Les exposés suivants reposent sur les rapports des 18 délégué(e) cantonaux qui ont achevé leurs négociations de projets avec l'OFFT jusqu'à la mi-novembre 2000, ainsi que sur les rapports des employé(e)s de l'OFFT concernant ces 18 procédures de négociation. Ils ne représentent donc pas la totalité des négociations entre l'OFFT et les cantons !
- La perspective des responsables de projets à la charge de la tranche fédérale n'est pas (et/ou seulement avec un cas) représentée dans cette rétrospective, puisque nous n'avons réalisé que 2 entretiens avec des responsables de projets fédéraux ! L'exemple, cité ci-dessous, d'une procédure de négociation infructueuse n'est donc aucunement représentatif du déroulement de la négociation des projets fédéraux !
- Enfin, ces rétrospectives sont forcément teintées de subjectivité et ne sont pas objectives. Elles se basent sur des perceptions et des sensations individuelles qui ne peuvent enfin pas être estimées – à partir de faits sévères - comme étant justifiées ou injustifiées, ou dont on peut prouver qu'elles sont justes ou fausses !

### Rétrospectives de négociations de projets entre l'OFFT et les cantons :

Malgré la situation initiale globalement plus tendue des procédures de négociation entre la Confédération et des cantons, décrite dans le chapitre précédent, celles-ci sont dans la nette majorité des cas – tant du point de vue des employé(e)s de l'OFFT intéressé(e)s que du point de vue des délégué(e)s cantonaux – principalement positives. Ce qui signifie qu'elles se sont déroulées de manière constructive, sans litiges de compétence entre les intéressés et de façon globalement satisfaisante en termes de résultats.

Sur la base des rétrospectives individuelles des personnes interrogées, on peut identifier approximativement 3 expressions du déroulement des négociations, et/ou 3 différents « degrés de satisfaction » de celles-ci :

• Dans le **premier cas – et le plus fréquent** les négociations de projets se sont manifestement déroulées de manière globalement satisfaisante pour les deux parties. La moitié ou 9 des 18 délégué(e) cantonaux interrogés ne trouvent rétrospectivement pas le moindre motif de plainte ou de remarque critique sur le déroulement et l'ambiance des négociations de leurs projets avec l'OFFT. Dans ce groupe majoritaire, plusieurs de nos interlocuteurs/trices ont en revanche souligné que les orientations claires de l'OFFT, en matière d'objectif et de procédure, ainsi que la disponibilité précoce des directives d'exécution ont facilité l'élaboration et l'organisation de leurs projets, de même que leur négociation, leur traitement et leur adoption avec ce même office. Les descriptions des délégué(e)s cantonaux de ce groupe ont révélé nettement aussi que ceux-ci reconnaissent dans le principe la compétence de gestion et de détermination de la Confédération, concernant la structuration des projets de l'APA 2, et ont ressenti comme parfaitement correcte la maîtrise de ces compétences par la/le collaboratrice/teur concerné(e) de l'OFFT.

• Dans le **second cas**, on déplore certes certains aspects formels et/ou relevant de la technique procédurière du déroulement des négociations - le processus de négociation n'étant malgré tout pas caractérisé globalement de ce fait comme un déroulement conflictuel, mauvais ou désagréable. Parmi les 5 délégué(e)s cantonaux que nous avons imputés à ce groupe des « partiellement satisfaits », les points suivants ont été qualifiés par exemple de 'déconcertants' :

- le processus de négociation se serait déroulé globalement de manière moins discursive. La discussion approfondie, sur le contenu ou la stratégie, des projets cantonaux n'aurait pas été suffisante. Au lieu de cela, une (trop) grande partie du discours avec l'OFFT aurait porté sur des papiers, par exemple sur les trames détaillées de soumission des projets.

- par ailleurs – selon la déclaration d'un délégué cantonal: « *rétrospectivement, je trouve que nous avons eu presque trop de difficultés avec les prescriptions formelles. Il semble que d'autres s'en sont tirés aussi bien avec leurs demandes d'AP, en y passant moins de temps.* »

- Enfin, de l'avis aussi d'un délégué cantonal, les modèles de présentation des projets seraient arrivés trop tardivement dans leur cas: « *nous avons déjà formulé notre programme, et nous avons dû tout remanier une nouvelle fois puis le reporter dans la trame.* »

- De l'avis du personnel de l'OFFT, cette dernière critique doit irriter puisque tous les modèles étaient à disposition de l'ensemble des intéressés et pouvaient être consultés en ligne dès janvier 2000.

Dans ce second groupe plus petit, les procédures de négociation ont été décrites comme certes fâcheuses sous certains aspects, sans être toutefois problématiques.

• Il reste ainsi le **troisième cas - et le moins fréquent** - de déroulements des négociations, ceux qu'il faut décrire en partie comme des exemples partiellement très conflictuels, se caractérisant par un processus désagréable et personnellement éprouvant aussi dans certains cas pour les intéressés. Ces processus vécus de manière globalement négative sont certes rares en comparaison. La rétrospective se révèle négative pour seulement 4 délégué(e)s cantonaux, tandis que les collaboratrices/teurs de l'OFFT interrogé(e)s évoquent seulement « quelques » déroulements véritablement problématiques. Comparativement à tous les cas sans aucun problème, ces rares processus problématiques devraient pourtant avoir la plus grande influence, et donc marquer (trop) fortement la perception de l'ensemble du processus de négociation des projets de l'APA 2.

Les descriptions du personnel de l'OFFT et des 4 responsables cantonaux de ce groupe font apparaître trois éléments centraux suscitant des conflits plus importants et/ou justifiant des estimations négatives de l'ambiance et de différents processus de négociation.

***Conflits sur les compétences décisionnelles, la compétence hiérarchique, technique et/ou individuelle de l'autre partie et/ou personne :***

Selon les employé(e)s de l'OFFT, différents représentants cantonaux ne sont pas disposés dans le principe à accepter les compétences de gestion et de décision de l'OFFT – pour ces derniers, *« toute demande, toute objection à l'encontre d'un projet serait un abus de pouvoir de la Confédération. »*

De l'avis des responsables cantonaux, l'OFFT s'est à l'inverse immiscé beaucoup trop fortement dans la planification détaillée des programmes cantonaux, et a donc outrepassé son domaine de compétence. Cela contredit ainsi le principe du travail avec les accords sur les prestations *« si l'OFFT veut expertiser et approuver chaque projet individuel. Dans ce cas-là, nous aurions pu tout aussi bien faire l'économie d'un concept global et envoyer à l'OFFT toutes les demandes qui nous parviennent. Celui-ci doit les réaliser aussi de lui-même. »*

A cet égard, les collaboratrices/teurs de l'OFFT notent que: *« ma foi, tous les cantons ne sont pas non plus parfaitement capables de développer des concepts globaux mûrement réfléchis, plausibles et sérieux. Nous exigeons alors naturellement plus de précision, et nous nous immisçons alors naturellement davantage. »*

Enfin, deux délégués cantonaux contestent à l'employé(e) concerné(e) de l'OFFT, avec laquelle/lequel ils ont négocié leurs projets, les compétences nécessaires pour ce faire: *« notre interlocuteur/trice a trop peu de connaissances de la formation professionnelle, du travail inhérent au projet ou de notre réalité en général. Les négociations furent de ce fait pénibles et peu fructueuses. »*

***Inégalités et/ou sensation d'inégalités dans l'application, l'adoption et l'observation des règles et dispositions :***

On critique ici d'une part que *« tout le personnel de l'OFFT n'applique pas les règles de la même manière. Cela dépend beaucoup de la personne avec laquelle on négocie à l'OFFT »*.

D'autre part, différents représentants cantonaux ont manifestement observé très précisément la manière dont les négociations de l'OFFT ont été menées avec d'autres cantons. De temps à autre, ils en sont arrivés à la conclusion suivant laquelle *« l'OFFT ne traite manifestement pas tous les cantons de la même façon. A l'office, il existe visiblement des préférences. Nous avons dû nous battre systématiquement pour chaque projet en tant que tel, tandis que d'autres ont adressé à l'OFFT 2 pages de déclarations d'intentions et s'en sont tirés ainsi. »*

De l'opinion du personnel de l'OFFT, ce genre d'inégalité est justifié aussi par la dissemblance de l'attitude des cantons face aux projets et aux règles de la Confédération. Tandis que les uns abordent les directives de manière constructive et pragmatique dans le principe, les autres cherchent à se décharger de celles-ci à chaque occasion.



Et pour finir: « *certaines représentants cantonaux ne respectent pas non plus les règles du jeu. Ils éludent sans cesse la règle, ne discutent pas avec nous, mais interviennent systématiquement à un niveau supérieur* ». A notre avis, différents cantons expriment à nouveau en l'occurrence une certaine défiance des compétences décisionnelles et techniques de quelques collaborateurs/trices de l'OFFT.

***Incompatibilité individuelle des partenaires de la négociation :***

Le troisième point qui détermine l'ambiance et finalement le succès de tout processus de négociation réside dans la compatibilité individuelle des personnes qui y participent. Un déroulement insatisfaisant ou un autre a été probablement marqué aussi par le fait que les protagonistes ne se toléraient pas les uns les autres. Dans de telles situations, l'esprit conciliant réciproque et la disposition à comprendre les intérêts et les soucis de l'autre partie, à admettre les compétences de l'autre, sont en principe limités.

Ainsi que nous l'avons déduit du chapitre d'introduction 5.1, il a fallu compter – lors du déroulement des négociations de projets entre l'OFFT et les cantons – avec des conflits, tels qu'ils sont survenus dans une petite partie des 18 processus de négociation. Dans l'esprit, il ne faut pas non plus les considérer à notre avis comme des faits extraordinaires ou les imputer à la défaillance des intéressés.

**Au sujet du déroulement des négociations entre l'OFFT et des responsables de projets à la charge de la tranche fédérale:**

Comme on l'a noté au début du chapitre, nous n'avons pas interrogé – à deux exceptions près – les responsables des projets fédéraux sur leurs rétrospectives de la négociation de ceux-ci avec l'OFFT. C'est la raison pour laquelle nous pouvons faire seulement les déclarations suivantes concernant l'intégralité du processus de négociations.

Jusqu'à la mi-novembre 2000, l'OFFT a traité près de 120 demandes de projets à la charge de la tranche fédérale. Sur ces 120 demandes, « seules » 35 ont été approuvées – la contribution financière réclamée n'ayant pas été approuvée dans nombre de cas. 45 demandes de projets ont été entièrement rejetées (quelque 35 demandes étaient alors encore en instance à l'OFFT).

Bien que la sélection des projets ait été réalisée de manière plutôt sélective selon les directives de l'APA 2 – de très nombreuses requêtes ayant été acceptées seulement sous une forme abrégée et une lourde part des demandes ayant été refusée – la grande majorité des responsables (y compris des projets refusés) a manifestement accepté ces décisions de la part de l'OFFT :

L'ensemble des décisions de l'office, concernant les projets, est contestable auprès de la commission de recours du Département Fédéral de l'Economie. On ne s'est guère servi de cette possibilité et, jusqu'à fin de l'année 2000, seuls 3 recours avaient été présentés.

A présent, la situation initiale des négociations de projets entre l'OFFT et les requérants, qui ont déjà réalisé des projets dans le cadre de l'APA 1, est

particulièrement délicate à notre avis, lorsqu'il s'agit de l'approbation – ou du refus – de la poursuite de projets de l'APA 1. Dans ces cas-là, il existe dès le départ des prétentions et des attentes de la part des demandeurs, notamment lorsque ils dépendent définitivement de la garantie de leur projet dans le cadre de l'APA 2. Et à l'identique, nul doute que des encouragements ou des promesses explicites ou implicites de l'OFFT existent déjà fréquemment aussi.

La situation est extrêmement difficile lorsque les décisions effectives de l'OFFT ne correspondent finalement pas aux attentes des requérants – fondées ou pas. C'est notamment le cas lorsque l'interruption d'un projet APA 1 en cours est pratiquement inévitable de par le refus d'une demande de projet de ce type.

Nous avons demandé aux deux parties concernées de nous décrire un tel cas de déroulement, lequel a laissé à toutes deux des sensations aussi personnellement éprouvantes et a abouti également à un recours. D'après leurs explications, le fait que l'on rejette à l'une ou l'autre partie la faute de ce processus de négociation infructueux nous paraît impossible et erroné. Nous pensons beaucoup plus que les deux parties sont responsables puisqu'elles ont agi toutes deux de manière irréfléchie :

- C'est ainsi que le requérant a activé la poursuite du développement de son projet sans l'accord officiel et/ou la confirmation de son droit à la poursuite du financement, et a exploité des moyens financiers non garantis pour ce faire.
- De l'autre côté il paraît évident que l'OFFT a trop attendu et a notamment fait apparaître de manière peu (insuffisamment) claire que l'intérêt de principe de l'office pour ce projet ne pouvait donner le moindre droit dudit projet à tout financement ultérieur.

Au vu de la situation initiale de l'APA 2 – avec sa forte part de projets issus du premier APA – il fallait s'attendre à notre avis à ce genre de déroulements. Nous ne voulons donc minimiser en aucun cas la sollicitation individuelle des intéressés du fait de ces situations ardues ! Il s'agit aussi davantage en l'occurrence de situer ces exemples malchanceux, pour ainsi dire, dans « le contexte de référence adéquat ».

## **Bilan :**

Globalement, quelques intéressés seulement, sur les nombreuses personnes concernées, font la rétrospective de sensations formellement mauvaises sur le déroulement et l'ambiance de la négociation des projets pendant la première année de l'APA 2. Pendant cette phase, la plupart des conflits a pu se terminer finalement de manière satisfaisante ou du moins acceptable – et ce aussi bien de l'avis de l'OFFT que de celui des responsables de projets concernés. En tout cas, la phase de démarrage de l'APA 2 n'a été aucunement bloquée, ainsi que le montre de façon saisissante l'inventorisation des réalisations actuelles de projets, au chapitre 4.

Même si seuls de rares cas individuels de négociations de projets ont été finalement vécus de manière problématique – 4 en particulier de l'avis des cantons, manifestement 3 au niveau des projets fédéraux (3 recours), et « quelques-uns » de l'avis de l'OFFT – nous avons eu l'impression durant nos entretiens que la phase de

négociation des projets de l'APA 2 s'est globalement déroulée de manière plus crispée, plus nerveuse. Cela pourrait être lié au fait d'une part que plus de choses sont en jeu avec l'APA 2, pour tous les intéressés. Par rapport à son précurseur, cet arrêté est plus sélectif, plus exigeant en termes de genèse de projet et enfin plus significatif et porteur de préjugés du point de vue de la politique de formation. D'autre part, un grand nombre des partenaires d'application a dû se lancer dans l'APA 2 en étant plus sollicités que ce fut le cas dans le premier APA. Nous voulons dire que nous avons perçu cette fois-ci une certaine défiance entre l'OFFT et les cantons. Et finalement, les rares cas de processus de négociation vécus dans l'insatisfaction et comme une désagréable épreuve par les intéressés auraient eu une certaine influence sur la perception de la totalité des processus de négociation vécus jusqu'ici. En revanche, la majorité des processus vécus globalement sans problème ou de manière explicitement positive est facilement oubliée !

### 5.3 Rétrospective du point de vue de la commission stratégique

La commission stratégique participe à la négociation et à la sélection des projets de l'APA 2 à titre d'instance dirigeante compétente, puisqu'elle traite les questions de principe de l'APA 2, délibère sur leur orientation stratégique, procède à l'expertise des demandes concrètes de subvention à la charge de la tranche fédérale, et remet à l'OFFT des recommandations sur leur règlement.

A une exception près, nous avons pu interroger tous les membres de la commission extérieurs à l'OFFT pour leur demander leur avis sur le déroulement et l'ambiance des négociations sur les projets au sein de la commission. Au moment de ces entretiens, 5 séances de cette commission avaient déjà eu lieu. Des questions relatives à la méthode de travail, au déroulement des séances, au style de débat et à l'ambiance régnant dans la commission, ainsi enfin qu'au rôle et à la fonction véritable de celle-ci aux yeux de ses membres furent au premier plan de ces 12 entretiens.

Après la première séance de novembre 1999, la commission stratégique a – au cours de 4 autres sessions - traité, débattu et répondu à quelques 25 demandes de projets et 10 questions de principe environ qui lui étaient soumises par l'OFFT. De même, ces questions de principe étaient finalement liées à des demandes de projets concrets. L'OFFT rassemblait en « lots » des demandes présentant la même structure, au sujet desquels certaines questions de principe devaient être clarifiées avant la délibération détaillée de la demande en tant que telle (ex.: des projets en faveur de la formation d'adultes doivent-ils être aussi financés par l'APA 2 ?). Le déroulement des séances était manifestement toujours déterminé par l'ordre du jour de l'OFFT et/ou par des décisions en attente sur des projets. D'après toutes les personnes interrogées, jamais un membre extérieur à l'OFFT n'a véritablement introduit de l'extérieur un point de l'ordre du jour ou une question de principe.

En conséquence, le travail de la commission stratégique a été perçu par tous les membres essentiellement à partir de l'avis relatif aux demandes de projets que l'OFFT lui a présentées pour accord, refus ou modification. Des débats stratégiques ou de principe indépendants de demandes de contribution particulières et pour ainsi dire abstraits – tels qu'ils sont prévus au cahier des charges de cette commission - auraient donc eu lieu lors de la première session, sans y avoir guère plus de place par la suite. Plusieurs membres regrettent que, du fait de la pression constante des

décisions en instance sur les projets, on ait trop peu abordé un débat approfondi sur la fixation des priorités et la stratégie à long terme de l'APA 2. De même, les principes directeurs et critères inhérents au choix d'un projet n'auraient pas pu être débattus et déterminés *avant* la phase d'approbation véritable, mais auraient été discutés en continu, la plupart du temps sous la pression des dates, dans le cadre des demandes de projets concrètement présentées. On déplore aussi que la commission ait disposé de trop peu de temps pour traiter en profondeur la demande de projet en tant que telle, pour s'enquérir et/ou s'occuper par exemple d'autres points de vue sur un projet ou sinon d'avis scientifiques correspondants.

Enfin – plusieurs personnes interrogées ayant souligné ceci de manière critique – les fonds auraient été alloués trop rapidement du fait de la pression connexe de l'exécution. Comme on l'argumente au chapitre 4, la tranche fédérale de 50 millions est déjà planifiée dans les faits à hauteur de quelque 43 millions. On devrait craindre – ainsi que l'ont déclaré différents membres – que *« ceux qui se sont donné le temps et ont planifié avec davantage de soin, vont y perdre par rapport à ceux qui sont allés très vite »*. Et en outre: *« étant donné qu'il n'y a pratiquement plus d'argent à distribuer, se pose naturellement la question de savoir ce que nous ferons à l'avenir, en tant que commission »*.

L'ambiance de travail et le style du débat au sein de la commission sont qualifiés d'engagés, d'ouverts et de techniques par tous les membres. La plupart des membres aurait participé avec intérêt à la discussion des demandes de projets qui ne concernaient guère leur propre domaine de spécialisation ou d'intérêt. 2 membres soulignent à cet égard qu'ils ont justement établi des parallèles intéressants avec leurs propres préoccupations en abordant des secteurs plutôt étrangers aux leurs, ou ont bénéficié de connaissances utiles sur des optiques et modes opérationnels différents.

D'après la majorité des membres, on a rarement vu apparaître des conflits d'intérêt systématiques. Les positions en partie fondamentalement différentes des membres n'ont pratiquement jamais pris une tournure véritablement gênante ou conflictuelle. Lorsque des avis différents sont apparus au sujet de diverses demandes de projets, ceux-ci ont été normalement discutés de manière technique et argumentés à la satisfaction de tous. La plupart des décisions sur les projets auraient alors été prises de manière consensuelle. Selon plusieurs membres, la mesure dans laquelle les projets traités touchaient leur propre secteur d'intérêt aurait naturellement joué un rôle en l'occurrence. Il y aurait eu certainement plus de retenue sur des sujets plutôt « étrangers » que sur ceux s'approchant des sujets propres aux membres. Néanmoins, on en est venu par 2 à 3 fois à des tensions et des débats plus importants – différents membres voyant leurs intérêts les plus personnels menacés lors du traitement des demandes. Ces conflits isolés auraient – de l'avis de plusieurs membres – pris une tournure quelque peu forte. Ils auraient été argumentés dans un cas en particulier aussi par la complaisance mutuelle et/ou l'équilibre des intérêts, du type: *« j'accepte ces concessions dans le domaine qui m'intéresse, mais vous en prenez votre partie »*.

Pour la majorité des personnes interrogées – dans la plupart des cas des « membres de commission expérimentés » – la réalisation de cet équilibre entre les intérêts inhérents à la politique de l'éducation, économique et corporative est précisément l'une des attributions principales des commissions, et est en ce sens tout à fait normale. De surcroît, il y aurait eu en comparaison dans la commission stratégique

moins de querelles politiques de ce type, et notamment aucun conflit menaçant sérieusement le travail de la commission.

La principale tension n'est donc pas née au sein de la commission en tant que telle, mais a porté beaucoup plus sur sa relation avec l'OFFT et/ou l'importance attribuée à la commission par la direction de cet office. Le rejet de la demande de soutien du projet « collègue informatique »<sup>21</sup> a été recommandé à l'OFFT par la commission stratégique. Et ce – de l'aveu de plusieurs membres – suite à une délibération longue et intensive et dans la conviction que ce projet ne correspondait pas à la stratégie de la Confédération dans le domaine de l'informatique. Lors de la séance suivante, la commission a été informée qu'il serait donné suite à la demande, et que l'OFFT soutiendrait le « collègue informatique » dans le cadre requis.

Bien que la plupart des membres appréhendent d'abord la commission stratégique en tant que « Sounding Board » pour l'OFFT et sont entièrement conscients du caractère uniquement consultatif de la commission, la décision de l'OFFT a effectivement irrité plusieurs membres. « *Nous ne sommes donc qu'une commission de prétexte pour l'OFFT – celui-ci ne nous prend ma foi pas très au sérieux* » – voici une critique évoquée plusieurs fois. A partir de l'exemple de la décision sur la question du « collègue informatique », quelques membres interrogés signalent en outre que quelque incertitude et une réelle « lacune décisionnelle » seraient apparues avec le départ du directeur de l'office (M. Sieber), et l'intérim assuré jusqu'à la prise de fonction de M. Fumeaux à l'OFFT. Monsieur Sieber aurait attribué encore beaucoup d'importance à la commission et l'OFFT aurait, sous sa direction, adopté toutes les décisions de la commission. Manifestement, la commission n'aurait pas eu suffisamment de poids – pour le directeur assurant l'intérim – pour imposer de manière fondée une décision de la commission contre la pression politique pourtant massive en faveur des collèges informatiques. La fonction que le nouveau directeur de l'office M. Fumeaux souhaite donner à la commission demeure pour les membres une question sans réponse.

L'exemple de la décision sur le « collègue informatique » montre à notre avis parfaitement que le choix des projets s'est fait dans certains cas, dans l'APA 2, entièrement sur une pression politique directe. Dans ce cas, les demandeurs ont atteint personnellement l'objectif grâce à une intervention auprès du chef de département.

Plusieurs membres ont signalé la « politisation » de l'APA 2, dans le contexte de la réforme de la LFPr en instance. Les divers groupes d'intérêts seraient donc tout à fait conscients que l'on pourrait actuellement faire aussi de la politique de formation professionnelle avec les projets pilotes de l'APA 2. Cela signifie que l'on pourrait créer des structures en utilisant les projets de l'APA 2, lesquelles – une fois mises en place – ne pourraient pratiquement plus être corrigées ou carrément supprimées après l'APA 2. La tentative visant à imposer des intérêts propres et à créer maintenant des préjugés au regard de la nLFPr, par des décisions sur les projets, correspondrait à cette logique politique. Quelques-uns/unes de nos interlocuteurs/trices indiquent dans ce contexte que l'incertitude décisionnelle de l'OFFT - abordée ci-dessus – aurait été particulièrement problématique à l'époque, dans le sens qu'elle aurait précisément accru les possibilités d'influence politique en une période où de

---

<sup>21</sup> Traduction du terme allemand « Informatikmittelschule »

nouvelles orientations essentielles du système de formation professionnelle se dessinaient.

Globalement, les entretiens avec les membres de la commission stratégique nous laissent une impression ambivalente:

- d'une part le travail de la commission s'est caractérisé essentiellement par la négociation et le choix des projets à la charge de la tranche fédérale, et par les décisions de l'OFFT sur les approbations de projets. En outre – suivant la déclaration de la majorité des membres – le travail de la commission leur serait utile, leur donnerait l'opportunité d'un échange approfondi, encouragerait une meilleure compréhension d'autres positions respectives, renforcerait les liens existants et en susciterait de nouveaux. Ce dernier point a été jugé comme très important, en particulier au regard de l'intégration des métiers sociaux et sanitaires. Le style du débat, de la négociation et l'ambiance de la commission enfin ont été décrits comme étant engagés, ouverts et techniques, et généralement conciliants en cas de fortes divergences d'opinions.

- d'autre part – c'est ce que pense du moins la majorité des personnes interrogées elles-mêmes – la commission n'a pas su percevoir de manière satisfaisante l'une de ses plus importantes attributions, notamment la clarification des questions de principe sur la politique de formation et le regroupement d'un lot général de projets orienté en conséquence dans ce sens. Et ce particulièrement du fait de la pression permanente de l'exécution et de l'approbation donnée d'après des rapports de force politiques, dans un cas en particulier, à des projets de grande portée.

## 6 Impression générale, points critiques et recommandations

Nous présentons d'abord dans ce chapitre l'impression générale que nous avons eue au terme de 7 mois d'étude de la phase de démarrage de l'APA 2. Nous nous attaquons ensuite aux points critiques et/ou à la nécessité de clarification de l'exécution ultérieure ainsi que des tendances critiques de l'évolution, lesquels nous paraissent particulièrement éloquentes pour la suite du déroulement du second APA. Dans un troisième paragraphe, nous abordons enfin les recommandations que nous souhaitons faire concernant son processus de réalisation ultérieur.

### 6.1 Impression générale

Notre évaluation de la phase initiale de l'APA 2 a porté finalement sur deux niveaux de la réalisation de ce programme. Sur le « plan de la performance ou du résultat » d'une part, où nous avons interprété la « production » (output) concrète, les prestations réalisées par le programme et/ou ses partenaires d'application. D'autre part sur le plan de l'ambiance – fortement « teintée » par les perceptions individuelles de nos interlocutrices/teurs – dans laquelle s'est déroulée la première partie de l'APA 2.

En ce qui concerne le plan des **résultats et/ou des performances** de l'APA 2, la phase de démarrage s'est déroulée à notre avis de manière très rapide, structurée et productive :

Comparativement à son précurseur, l'arrêté sur les places d'apprentissage 2 semble plus structuré, géré de manière plus centralisée et plus sélective au regard de la genèse et de la sélection des projets. Concernant ses dispositions et outils d'exécution, l'APA 2 présente une intensité réglementaire supérieure. Dès le début, tous les outils de gestion et de Controlling nécessaires ont été à disposition sous une forme standardisée, et ont pu être facilement consultés par les intéressés. De nombreux protagonistes se définissent – également sur la base de leurs expériences de l'APA 1 - comme étant plus expérimentés et davantage professionnels, tant concernant l'application des instructions et des instruments correspondants que la concrétisation de leurs projets en propre, et concernant enfin la collaboration avec les autres personnes concernées.

C'est sur ces bases qu'une quantité impressionnante d'activités a donc été lancée et/ou que des résultats concrets ont été atteints au cours de la première année de l'APA 2. Pratiquement tous les cantons ont élaboré leurs programmes d'application, 19 accords sur les prestations ont été conclus entre les cantons et l'OFFT, tandis que quelque 120 demandes de projets à la charge de la tranche fédérale ont été examinées et qu'il a été procédé à une sélection à partir de celles-ci. Si l'on se représente seulement le temps passé à la préparation et à la coordination de ces 239 projets - qui ont été concrètement définis, partiellement débattus à plusieurs reprises, remaniés et enfin adoptés jusqu'au 15 novembre 2000 - la performance des personnes concernées paraît impressionnante. En outre, une conférence nationale sur la formation professionnelle a été organisée, les premières rencontres d'échange des connaissances ont été initiées, des séminaires à l'intention des chefs de projets réalisés, etc... .

Concernant *l'ambiance* ayant dominé la première année de l'APA 2 et notamment la phase de négociation de projets, nous avons l'impression que celle-ci a été généralement plus crispée, moins détendue et enthousiaste que l'ambiance caractérisant la phase comparable de l'APA 1. Les processus de négociation de la majorité des projets se sont certes déroulés de manière consensuelle et avec un résultat satisfaisant les deux parties, bien que les exigences de sélection et de structuration concernant les projets aient été généralement plus strictes et plus sélectives que dans l'APA 1. Pourtant, il nous semble que le déroulement des négociations fut partiellement plus conflictuel et que les débats sur la délimitation des compétences entre partenaires furent plus prononcés que ce que nous avons perçu dans l'APA 1.

Selon quantité de nos partenaires d'entretien, il y a plus de choses en jeu avec ce second APA. Cet arrêté serait beaucoup plus directif encore que son précurseur pour l'évolution ultérieure de la formation professionnelle, et donc plus fortement politisé. En outre, ses objectifs doivent être mis en œuvre de manière nettement plus complexe et ardue. Nous pensons avoir ressenti aussi moins d'unité que dans le premier APA sur les différents objectifs et les priorités fixées, et notamment sur les modes opérationnels adaptés parmi les divers protagonistes, aussi parmi les cantons.

Pour finir, nous avons eu l'impression que les activités au niveau de la Confédération et celles réalisées au niveau des cantons ne s'accordent guère entre elles. La genèse et le choix des projets sur le plan de la Confédération et/ou à charge de la tranche fédérale, et le processus identique au sein des cantons, paraissent se dérouler plus ou moins sans liens entre eux. Plusieurs cantons ont ainsi exprimé la préoccupation suivant laquelle des projets, contraires à leurs intérêts et à leurs projets, auraient été financés à la charge de la tranche fédérale – projets qu'ils seront ensuite forcés d'appliquer.

L'APA 2 nous paraît, ainsi qu'à une large part de nos interlocuteurs, plus « tendu » à tous égards que son précurseur – c.-à-d. plus exigeant, plus intéressant en termes de contenu, plus pertinent du point de vue de la politique de formation, mais aussi plus risqué, s'écartant davantage de ses orientations clés et donc potentiellement plus conflictuel. La gestion et la coordination en continu de ce programme complexe exigent de tous les intéressés un échange régulier, une ouverture mutuelle ainsi que l'interprétation soignée et l'appréciation spécialisée des projets en propre.

## 6.2 Points critiques et questions ouvertes

Un grand nombre de nos interlocuteurs/trices, délégué(e)s cantonaux, membres de la commission stratégique et employé(e)s de l'OFFT considère qu'il est potentiellement problématique que le système de formation professionnelle devienne toujours plus complexe, plus hétérogène et moins compréhensible. La vitesse des changements ne cesserait de croître et il serait toujours plus difficile aux protagonistes de maintenir cette cadence et de l'appliquer à leur domaine de compétence. Suivant les déclarations de quelques-uns de nos interlocuteurs/trices, la formation professionnelle deviendrait ainsi sans cesse moins transparente et



moins « susceptible d'être appréhendée » pour son groupe cible principal que sont les adolescent-e-s intéressé-e-s.

Selon une majorité de nos interlocuteurs/trices, l'APA 2 se répercuterait ici de manière encore potentiellement accentuée. Quelques-uns de nos partenaires d'entretiens ont formulé à cet égard de façon mordante que l'APA 2 inviterait précisément à « l'innovationite ». Il créerait par ailleurs l'espace nécessaire à l'instauration de préjugés avec des projets, concernant la nouvelle réglementation du système dans la loi inédite sur la formation professionnelle. Beaucoup de nos interlocuteurs/trices soulèvent en l'occurrence la question de savoir qui donc, et sur quelle base, pourrait et/ou devrait décider dans 4 ans ceux des nombreux projets de l'APA 2 qu'il faudrait poursuivre, et ceux qu'il ne faudrait pas !

Nous aussi voyons ici l'un des principaux points critiques qu'il faudra continuer à observer dans le cadre de la poursuite du déroulement de l'APA 2 !

- Beaucoup de projets de l'APA 2 sont ce qu'on appelle « des projets pilotes », c'est-à-dire qui doivent proposer et tester une nouvelle méthode, un nouveau mode de résolution des problèmes. Ici, l'accent doit toujours être mis sur « le fait de tester ». Cela signifie que la poursuite automatique des projets et/ou mesures doit être évitée si possible, et donc qu'il faut accorder énormément d'attention à l'évaluation sérieuse et technique de tous les projets, et des projets pilotes en particulier.
- Concernant l'interprétation des projets, la tendance à confondre « Controlling » et « Evaluation » n'existe pas uniquement dans l'APA 2, mais généralement. Les deux approches sont certes proches, mais ne peuvent toutefois pas se substituer l'une à l'autre. Le « Controlling » peut parfaitement juger de l'efficacité d'un projet, de son déroulement en bon ordre et de l'exploitation des moyens, sans être pourtant à même d'évaluer la pertinence ou l'adéquation d'une mesure visant à solutionner une situation problématique. C'est justement en examinant les essais pilotes de l'APA 2 – c'est-à-dire les projets de lancement des écoles professionnelles spécialisées ou de conception d'un modèle de « formation pratique professionnelle » - que l'on voit que le Controlling ne suffit pas.
- Nous en arrivons ainsi au deuxième point qui nous paraît critique pour la suite du déroulement. L'OFFT a instauré un système de Controlling détaillé, décrit au chapitre 2.2, pour l'observation de l'exécution des projets de l'APA mais ce système s'est heurté à quelque scepticisme de la part de plusieurs responsables de projets. La maîtrise dudit système, son introduction et/ou son acceptation par les responsables de projets donneront vraisemblablement encore lieu à un conflit ou un autre. En particulier, le rattachement des versements partiels à l'observation des étapes clés pourrait susciter un litige si l'OFFT juge qu'une étape-clé n'est pas respectée.
- Dans ce contexte, nous souhaitons rappeler à tous les intéressés que le « Controlling » ne cible justement pas le contrôle ni la sanction, mais doit servir principalement à gérer et à garantir la qualité des projets !

Les remarques critiques suivantes concernent généralement aussi bien les tendances de l'évolution dans la formation professionnelle que deux secteurs de promotion de l'APA 2 en particulier :

- Un grand nombre de nos interlocuteurs/trices est inquiet de voir que la formation professionnelle s'occupe de plus en plus uniquement de ses « segments marginaux », notamment de la marge supérieure et de la marge inférieure. En revanche, la large partie centrale serait de plus en plus négligée. L'APA 2 nous paraît renforcer cette tendance en matière de segmentation puisqu'il oppose les métiers et/ou offres de formation « exigeants » à ceux « à dominante pratique ».
- Par ailleurs: qu'est-ce qu'un métier « exigeant » ? Il semble que règne actuellement la tendance à mettre sur le même plan « l'exigence » et l'informatique ou les métiers proches de l'informatique, ou sinon « la forte transmission scolaire ». Cela veut-il dire que les métiers « exigeants » ne sont pas (plus) transmissibles de manière duale ? Cela veut-il dire que des métiers parfaitement transmissibles de manière duale et empirique et/ou pratique ne sont pas exigeants ? La désignation « exigeant(e) » nous paraît globalement ne pas caractériser d'abord un type concrètement imaginable de métier ou de formation, mais beaucoup plus une valorisation. Dans cet esprit, elle n'est pas davantage utile en tant que définition.
- La même chose s'applique aux activités et aux formations professionnelles caractérisées comme étant « à dominante pratique » – le caractère abstrait nous paraissant ici encore plus embrouillé et péjoratif. Il faut donc se demander par exemple: des jeunes faibles à l'école sont-ils en principe doués pour la pratique ? Des jeunes doués pour la pratique sont-ils en principe faibles en théorie ? Les activités pratiques sont-elle dépourvues d'exigence ? Qualifie-t-on d'activités « à dominante pratique » celles qui peuvent être le mieux transmises sous une forme pratique, mais non sous une forme scolaire ? La « formation pratique professionnelle » devrait-elle donc être une formation purement pratique en entreprise ? Dans tous les cas, le terme de « pratique » ne contribue pas davantage à la définition, et met en outre implicitement sur le même plan, de façon inadmissible, les expressions « pratique » et « plutôt peu exigeant ».
- Une toute dernière remarque a été exprimée par quelques interlocuteurs/trices et nous semble mériter une extrême réflexion. L'APA 2, avec sa focalisation sur les métiers et/ou formations TIC, risquerait de se transformer en programme de promotion économique. Il est pourtant conçu – il ne faudrait jamais l'oublier – en tant que programme visant l'amélioration des opportunités de formation de tous les jeunes.

### **6.3 Recommandations sur la suite du déroulement**

Du fait de nos impressions sur la phase de démarrage et de négociation de l'APA 2 et en considérant les points critiques et les questions en instance mentionnés dans ce qui précède, les recommandations suivantes s'imposent pour la phase suivante de l'application:

- ◆ Au terme de cette première année - extrêmement productive, encore crispée toutefois aussi, et parfois trépidante - de planification, de négociation et de sélection, le rythme devrait être ralenti, notamment concernant l'exécution. Eu égard au fait qu'une large part des moyens cantonaux et la majeure partie de la tranche fédérale sont planifiés, et que les orientations clés des programmes d'application cantonaux sont largement fixées, il faut s'attendre tranquillement à la conception, la négociation et l'approbation de nouveaux projets multiples ou individuels.

◆ Nous pensons que le fait que la marge de manœuvre en matière d'approbation de nouveaux projets est déjà très mince aura des répercussions positives en contraignant à un certain ralentissement de l'exécution, et donc à « des pauses de réflexion » dans le meilleur des cas. Cette année pourrait donc être utilisée par exemple pour préparer avec soin une première détermination du point et éventuellement une réorientation des stratégies et modes opérationnels. Ce n'est que sur la base d'une telle première interprétation intermédiaire – par exemple au printemps 2002 – qu'il conviendrait de définir et/ou d'approuver de nouveaux projets. De plus, sur la base de cette première interprétation on pourra procéder aux modifications éventuellement nécessaires de l'affectation des moyens financiers.

◆ Même si aucune halte intermédiaire véritable n'intervient dans l'approbation de nouveaux projets, il faudrait réfléchir avant toute autre autorisation de demandes à la charge de la tranche fédérale.

- quelles lacunes présente le programme à ce jour et/ou quelles orientations clés faut-il renforcer ? Des priorités devraient être fixées en conséquence et ces priorités devraient être soutenues avec les fonds restants. Des projets nouveaux ne seront donc approuvés que s'ils correspondent à de telles priorités, constituées à partir d'une première interprétation intermédiaire.

- il serait en outre judicieux de contrôler le cercle des instances participant à l'APA 2 en se demandant si des protagonistes essentiels, des points de vue importants ou des segments de la formation professionnelle n'y ont pas été associés jusqu'ici. Une sélection de nouveaux projets pourrait également avoir lieu suivant cette réflexion, en invitant de manière ciblée les protagonistes concernés à participer. Ces deux types d'approche envers l'exploitation ciblée des moyens restants se complètent parfaitement à nos yeux.

◆ Lors de la délibération de ces éléments prioritaires de la prochaine phase de l'application de l'APA 2 et du choix des mesures restant à promouvoir en conséquence, une fonction d'importance revient à notre avis à la commission stratégique.

◆ Nous recommandons une approche analogue pour les cantons qui ont planifié seulement une partie de leurs moyens. Là aussi, nous considérons qu'une première interprétation intermédiaire et un autre procédé, du type de celui décrit, seraient opportunes.

◆ Les résultats du Controlling des projets présentés dans les rapports annuels des responsables correspondants doivent nécessairement être intégrés aux évaluations intermédiaires, dans l'esprit ci-dessus. Par conséquent, une grande importance revient donc également à la gestion sérieuse du Controlling au niveau des projets:

◆ L'OFFT et les responsables de projets devraient en l'occurrence se mettre d'accord le plus rapidement possible sur une application des outils de Controlling utile aux deux parties, pertinente et surtout honnête. Il s'agit d'abord de maintenir l'équilibre – et/ou de le rétablir dans certains cas - entre le droit d'examen légitime de l'OFFT et le droit tout aussi légitime des responsables de projets à une certaine autonomie en matière d'application.

◆ La détermination de priorités pourrait être en outre judicieuse aussi, notamment dans le cas des cantons qui gèrent de très nombreux projets individuels. Il faudrait donc sélectionner des projets dont la gestion comptable doit être réalisée de manière

précise et détaillée parce qu'ils paraissent présenter par exemple un intérêt particulier au regard de la réforme de la LFPr, être particulièrement innovants ou spécialement difficiles à réaliser. Dans tous les cas, la Confédération et les cantons devraient se mettre d'accord sur une éventuelle fixation des priorités en matière de Controlling.

◆ Une autre recommandation concerne l'exploitation de l'évaluation de l'APA 2. Celle-ci devrait d'une part se différencier clairement du niveau du Controlling des projets, même si elle donne forcément des indications sur l'examen des résultats du Controlling. D'autre part – à titre de bilan de l'évaluation globale de l'APA 1 et des sondages des responsables de projets dans le cadre de la présente évaluation – l'évaluation de l'APA 2 devrait s'orienter plus fortement sur les avantages directs en faveur des responsables de projets. Trois points nous semblent donc essentiels pour ce faire:

- Il faudrait proposer aux responsables de projets – en fonction de leurs besoins – un soutien pour l'auto-évaluation, c.-à-d. l'interprétation de leurs projets en matière d'efficacité, de pertinence et de précision de l'objectif ;
- Différents projets qui font partie du même type de projet et/ou de ces mêmes objectifs, devraient faire l'objet d'une analyse en se posant la question de savoir quelle forme de processus paraît particulièrement réussie, et quelle forme ne l'est pas. Ces résultats devraient être fondés de telle sorte que les responsables de projets puissent choisir de plus en plus les approches qui sont de toute évidence les plus prometteuses.
- Pour finir, nous considérons qu'il est important d'organiser des ateliers ou des séminaires réguliers pour la poursuite de la médiation et du débat sur les résultats de l'évaluation avec les chefs de projets et l'OFFT.

◆ L'échange régulier d'expériences entre chefs de projets nous paraît au centre même de la poursuite du déroulement, sous forme d'ateliers visant à traiter et à éclaircir en commun non seulement les questions de principe « abstraites », mais surtout des questions tout à fait concrètes sur la réalisation, le succès et l'échec des projets, sur la diffusion des connaissances confirmées, etc... . Nous pensons à cet égard qu'il est important d'établir les groupes d'échange initiés par l'OFFT.

◆ Et en conclusion, il faut si possible créer une plate-forme visant l'échange entre les chefs des projets à la charge de la tranche fédérale et ceux des cantons, et donc l'amélioration du recoupement et/ou de la coordination entre les mesures qui sont financées par la tranche fédérale et celles qui sont financées par les tranches cantonales.

## 7 Annexe

---

- Projets à la charge des tranches cantonales 51
- Projets à la charge de la tranche fédérale 65
- Liste des interlocutrices et interlocuteurs 77