

Ordonnance du DEFR concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures (OCM ES) - Consultation

Madame, Monsieur

Le courrier de M. le Conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann du 16 décembre 2016 relatif à la révision totale de l'ordonnance du DEFR concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures (OCM ES) nous est bien parvenu et a retenu notre meilleure attention.

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de nous exprimer à ce sujet et conformément à votre demande, nous vous adressons ci-dessous la prise de position du canton de Neuchâtel.

Le canton de Neuchâtel est favorable au renforcement des écoles supérieures (ES), qui offrent de véritables perspectives aux titulaires d'une certification en formation professionnelle initiale et salue toutes les initiatives qui visent à renforcer cette voie de formation.

Depuis l'introduction de l'OCM ES en 2005, le succès des ES est évident. Elles se sont faites une place au sein du degré tertiaire et font aujourd'hui partie intégrante du système suisse de formation professionnelle. Ce succès trouve principalement sa source dans le partenariat sur lequel repose tout le système. Les partenaires de la formation professionnelle ont en effet joué un rôle particulièrement important dans le développement des ES. Les raisons de ce succès sont multiples :

- Ces dernières années, le SEFRI a accordé de manière générale une importance particulière à la formation professionnelle supérieure (FPSup), que ce soit en développant la procédure de reconnaissance fédérale des ES, en clarifiant la place de la FPSup dans son organigramme ou en lançant divers projets nationaux.
- Les organisations du monde du travail (OrTra) continuent à définir les objectifs et contenus de leurs formations ES et postdiplômes sur la base des plans d'études cadre, prenant de ce fait en main un instrument essentiel de gouvernance de la formation. Contrairement à la situation de 2005, les organes responsables des plans d'études cadre sont maintenant en place, tous les plans ont été élaborés, et les OrTra s'impliquent davantage dans les questions de formation qui se posent dans les ES et les études postdiplômes (EPD).
- La plupart des procédures de reconnaissance ES/EPD ont abouti positivement. Les prestataires ont ainsi été amenés, ces dernières années, à développer parfois amplement la qualité de leurs filières et proposent maintenant, dans les ES reconnues sur le plan fédéral, un produit qui tient visiblement ses promesses (être axé sur le marché du travail et sur les compétences).
- Avec l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES), les cantons ont garanti la libre circulation et mis en place un système de

financement uniformisé. Ils sont partenaires des prestataires des formations sur la base de conventions de prestations et exercent la surveillance prévue à l'art. 29 LFPr.

Maintenant que la plupart des filières ont été reconnues, les efforts doivent se concentrer non plus sur la reconnaissance elle-même, mais sur le bon fonctionnement du système.

Dans cette perspective, nous vous faisons parvenir en annexe quelques remarques générales accompagnées de remarques articles par articles concernant l'ordonnance citée en objet.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Neuchâtel, le 27 mars 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

ANNEXE :

Remarques générales

Dans l'OCM ES proposée, le canton de Neuchâtel perçoit clairement un changement de paradigmes qui pourrait être de nature à menacer la question de la surveillance qui doit être exercée par les cantons.

Selon le système actuel, les cantons sont chargés par l'art. 29, al. 5, LFPR d'exercer la surveillance des écoles supérieures lorsque leurs filières de formation ou leurs études postdiplômes ont été reconnues. Le guide du SEFRI *Surveillance et voies de droit dans les écoles supérieures* de mai 2014 précise le cycle de contrôle du développement de la qualité et définit le rôle des cantons de la manière suivante : *les cantons demandent aux écoles supérieures d'élaborer, au moins tous les trois ans, un rapport les informant sur les filières de formation et les études postdiplômes reconnues à l'échelle fédérale, ils soumettent au plus tard six mois après un rapport écrit au SEFRI, documentent leurs activités de surveillance et confirment le respect des conditions de reconnaissance des écoles supérieures.*

L'art. 21 de la nouvelle OCM ES introduit une nouvelle réglementation dans le but de décharger les cantons et d'uniformiser la pratique de surveillance. A l'avenir, les modifications du plan d'études cadre entraîneront de nouvelles procédures de reconnaissance au plus tard après un délai de sept ans; selon l'ampleur de la modification (laissée à l'appréciation du SEFRI), il s'agira soit d'une nouvelle reconnaissance intégrale, soit d'une procédure simplifiée. L'examen sera effectué, conformément à l'art. 19 et comme actuellement, par des experts mandatés par le SEFRI.

Notre canton estime que vouloir assortir toute modification du plan d'études d'une procédure de reconnaissance risque d'engendrer une bureaucratie et un surcroît de travail conséquent, cela d'autant plus que les plans d'études, à l'image des ordonnances de formation CFC, seront revus au moins tous les 7 ans. Même si nous comprenons l'évolution rapide des métiers et du monde du travail, cette obligation risque de produire une inflation de modifications ou réformes, comme nous pouvons le constater dans la formation professionnelle initiale. Ce délai devrait à notre avis être plus souple, pour permettre aussi aux OrTra de taille modeste d'organiser leur travail selon leurs ressources et les besoins du métier.

En résumé, nous optons pour la solution pragmatique qui prévaut aujourd'hui, avec une surveillance organisée au niveau cantonal et une évaluation du besoin de modification du plan d'études tous les 10 ans au minimum.

Par ailleurs, le canton de Neuchâtel considère l'art. 21 comme une régression, car il marginalise les cantons dans leur fonction de surveillance. Au moins deux éléments rendent ce fait problématique.

- Du point de vue juridique, l'art. 21 de l'OCM ES révisée ne tient pas, ou pas suffisamment, compte de l'art. 29, al. 5, LFPr. Sous couvert d'une simplification de la surveillance exercée par les cantons, il retire à ces derniers l'essentiel de leurs tâches. Décharger sur le plan administratif l'autorité locale peut, il est vrai, sembler avantageux, mais les cantons, en abandonnant cette mission, se soustrairaient à une responsabilité définie juridiquement comme étant la leur.
- La révision de l'OCM ES affaiblit le principe même du partenariat. Alors que le rôle des OrTra et celui du SEFRI se voit renforcé, les cantons sont libérés de leurs tâches, ce qui

aurait pour effet de démanteler les structures établies entre les prestataires et les cantons et, de surcroît, d'annuler les succès de ce partenariat.

Nous relevons qu'un juste équilibre des responsabilités entre les acteurs est gage de réussite. Nous préconisons toutefois un renforcement du rôle de surveillance des cantons, comme c'est le cas aujourd'hui. En effet, les cantons financent tout ou partiellement les diverses filières et ont donc de fait un droit de regard.

D'après l'art. 19, la Confédération prévoit de continuer à faire appel à des experts. Cette méthode a fait ses preuves. Les expériences réalisées jusqu'ici dans le cadre des procédures de reconnaissance montrent en effet que la qualité et la pertinence des avis des experts forment le noyau de la procédure et sont le véritable garant de qualité de l'ensemble du système. On peut dès lors affirmer qu'il est dans l'intérêt du système que les évaluations des experts soient cohérentes et de qualité, ce qui plaide en faveur de la création d'un pool national d'experts ayant une parfaite connaissance des processus et des critères de reconnaissance. Il est également souhaitable pour le système que le SEFRI continue à « alimenter » ce pool d'experts, c'est-à-dire à le désigner, le former et à indemniser les experts.

Afin de permettre aux cantons d'endosser les responsabilités que leur confie l'art. 29, al. 5, LFPr, de les renforcer dans leur rôle légitime de surveillance et de les soutenir dans l'exercice de celle-ci au niveau local, le canton de Neuchâtel soutient l'idée d'un modèle de surveillance qui est déjà mis en œuvre avec succès dans plusieurs cantons. En effet, la revue des filières de formation y est effectuée sur mandat des cantons par des experts, plus précisément par les experts qui sont déjà intervenus au niveau national dans le cadre de la procédure de reconnaissance fédérale. La pratique montre que ce modèle combinant surveillance cantonale et revue par des experts crée des synergies entre les deux processus (surveillance institutionnelle exercée par le canton dans le cadre du contrôle de l'exécution du contrat de prestations et surveillance des filières). Une telle démarche a pour avantage de générer une étroite collaboration entre les autorités locales et les prestataires de la formation.

Une collaboration ponctuelle avec des experts du SEFRI serait donc tout à fait appréciable, mais dans un rôle de développement de la qualité et non pas de processus de reconnaissance à renouveler.

Remarques articles par articles

Remarques liminaires

- Les filières de formation d'un volume plus important n'apparaissent plus explicitement dans l'OCM ES, mais sont simplement citées dans le rapport explicatif. Il faudrait compléter le texte de l'ordonnance afin de tenir compte de la réalité, à savoir que le CFC correspondant n'est plus la seule voie d'accès aux formations ES : *«Des filières de formation ne présupposant pas un certificat dans le domaine correspondant peuvent également être proposées. Elles comprennent dans ce cas au minimum 5400 heures de formation»*. Par ailleurs, le calcul des contributions AES se base sur la distinction que fait l'OCM ES actuelle entre le modèle à 3600 heures de formation et le modèle à 5400 heures. Ce point est repris plus en détail ci-dessous, sous le titre *Art. 3*.
- La nouvelle structure de l'annexe (nom de la filière, titre protégé et date d'approbation) apporte clarté et transparence. Lorsqu'un nouveau plan d'études cadre est approuvé, il peut être ajouté sans délai dans l'annexe de l'OCM ES puisque la consultation a déjà eu lieu avant qu'il ait été approuvé. Nous regrettons toutefois la suppression de l'indication

des domaines d'études, qui avait l'avantage de permettre la comparaison avec les normes internationales. La classification par domaine a en effet toute sa pertinence et l'AES qui vient d'être adopté par tous les cantons est organisé par domaine. Cette classification permet aussi une meilleure lisibilité des champs d'action par exemple des commissions d'écoles ES au niveau suisse. Les HES sont également structurées selon un principe de domaine.

Art. 3

L'art. 3 de l'OCM ES tel qu'il est proposé supprime la mention explicite du nombre minimal d'heures de formation, qui est de 3600 pour les filières exigeant un certificat fédéral de capacité dans le domaine correspondant aux études, et de 5400 pour les filières exigeant un autre titre du degré secondaire II. Or le calcul des contributions semestrielles ainsi que leur durée ou le nombre de versements dans le cadre de l'AES se réfèrent directement à ces deux modèles. La Conférence des cantons signataires de l'AES a en effet pris des décisions en la matière, à propos des règles de plafonnement ou du nombre normal de semestres, qui se fondent sur cette distinction entre les deux modèles à 3600 ou à 5400 heures de formation. C'est pourquoi il est souhaitable aux yeux du canton de Neuchâtel de maintenir les modèles actuels, au moins dans les plans d'études.

Art. 8

Cet article opère un changement de paradigme : la compétence d'élaborer les plans d'études cadre passe des mains des prestataires (et, à travers eux, des cantons) à celles des organisations du monde du travail bénéficiant d'une assise nationale (art. 10, let. d). Il en résulte une contradiction avec l'art. 29, al. 4, LFPr, selon lequel les cantons peuvent proposer eux-mêmes des filières de formation.

Art. 9

L'admission est réglée dans cet article et semble ne pas être compatible avec l'art. 34, al. 2, LFPr qui précise que *l'admission est indépendante du fait d'avoir suivi ou non une filière de formation déterminée.*

Art. 10

En ce qui concerne les conditions posées à l'approbation des plans d'études cadre, nous proposons de biffer la lettre c, car sa formulation est potentiellement source de grandes incertitudes. Il en va de même pour l'art. 17, let. b, à propos des études postdiplômes. A la lettre f, d'autre part, la formulation pourrait mettre en danger certains titres déjà bien établis, comme celui d'*Educateur social / Educatrice sociale ES*. Nous préconisons de compléter la phrase ainsi : « *Le titre prévu est clair, n'induit pas en erreur et se distingue des autres titres de la formation professionnelle supérieure* ». Idem pour l'art. 17, let. d, à propos des études postdiplômes. La let. g doit être complétée ainsi : « *L'organe responsable a consulté les cantons et les autres acteurs intéressés avant de soumettre le plan d'études cadre pour approbation.* »

Art. 13

En FPSup, les écoles supérieures offrent une orientation et une formation plus large et plus généraliste que les cours préparatoires à l'examen professionnel qui mène à l'obtention d'un brevet fédéral ou à l'examen professionnel supérieur qui mène à l'obtention d'un diplôme fédéral. Bien que le rôle des OrTra soit renforcé dans cette nouvelle ordonnance, les spécificités de cette voie de formation doivent être visibles pour justifier son existence.

Tenant compte de cet élément, la teneur de l'art. 13 concernant le corps enseignant pose certaines questions. En effet, le corps enseignant ne devra plus disposer au minimum d'un *diplôme d'une haute école ou d'une école supérieure* mais pourra disposer d'un *diplôme d'une haute école, d'un diplôme de la formation professionnelle supérieure*. Cela ouvre

clairement les portes aux titulaires de diplômes fédéraux. La classification internationale type de l'éducation (ISCED) classe certes ces deux diplômes au même niveau, mais cela ne signifie cependant pas que le contenu des formations est identique. Nous saluons cette ouverture mais devons en mesurer les risques sachant que l'approfondissement dans la formation générale est plus important dans les formations en ES.

Art. 14, al. 2

Le règlement d'études doit également indiquer les voies de droit.

Art. 15

Il y a lieu de réglementer séparément les stages en cas de formation à plein temps et l'activité professionnelle dans le domaine correspondant aux études. Selon l'art. 15, al. 1, le prestataire reste responsable du choix de l'entreprise de stage pour les formations à plein temps. En revanche, pour l'activité professionnelle dans le domaine correspondant aux études exercée durant une formation à temps partiel, on est en droit de se demander si le prestataire peut assumer la responsabilité de l'acquisition des compétences sur le lieu de travail. Nous sommes d'avis qu'au degré tertiaire, les compétences correspondant au volet pratique de la formation ne peuvent être prescrites par la voie d'une ordonnance (plan d'études cadre). L'employeur ne peut être tenu responsable de l'acquisition de compétences précises dans le cadre d'une filière ES.