
Olivier Grand et Benoît Renevey

Réformes des formations professionnelles du domaine social : motivations, acteurs et controverses (1990 à 2005)

Résumé

La formation des travailleuses et travailleurs sociaux est aujourd'hui structurée sur la base d'un modèle proposant un premier échelon de formation au niveau secondaire II, puis un deuxième au niveau tertiaire. Elle résulte de décisions politiques prises entre 1990 et 2005. La participation des organisations faîtières des écoles de travail social à la décision politique était principalement orientée vers la pérennisation de leurs offres de formation. Tout au long du processus, elles ont été confrontées à de nombreuses incertitudes quant au devenir de leurs propositions. Mais leur engagement a influencé la structuration finale de la formation et des professions du travail social.

Mots-clés: Travail social, formation professionnelle, réformes politiques, organisations faîtières

Summary

The professional education of social workers is now structured on the basis of a model proposing a first level of training at secondary level II, then a second level of tertiary education. This training model was institutionalized in 2005, after some 15 years of political reforms. The participation of the umbrella organisations of the schools of social work in political decision-making, was mainly oriented towards the sustainability of their training offers. Over the course of political reforms, they were confronted with many uncertainties as to the future of their proposals. But their involvement in the formulation of policy decisions has influenced the final structuring of vocational training and professions in social work.

Keywords: Social work, professional education, political reforms, umbrella organisations

Réformes des formations professionnelles du domaine social : motivations, acteurs et controverses (1990 à 2005)

La formation professionnelle des travailleuses et travailleurs sociaux en Suisse est aujourd'hui structurée sur la base d'un modèle proposant un premier échelon de formation au niveau secondaire II (Certificat fédéral de capacité, École de culture générale), puis un deuxième au niveau tertiaire non-universitaire (Écoles supérieures, Hautes écoles spécialisées). À chaque formation sa ou son professionnel-le, défini-e par le biais d'un référentiel de compétences et, souvent, d'un plan d'études cadre. Ce lien entre formations et professions semble aller de soi, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une construction sociale assimilable au concept de *professionnalisation*, que Johnson définit comme un processus interactionnel d'affirmation et d'attribution à un groupe d'une identité de profession, argumentée par l'existence d'une croissance du nombre des membres de ce groupe, l'existence de pratiques reconnaissables, la possession de diplômes attestant de l'acquisition de compétences typiques, etc. (Richardson 1999, p. 464). Par ailleurs, le Secrétariat d'État à la formation, la recherche et l'innovation (SEFRI) écrivait que «la formation professionnelle permet aux jeunes de prendre pied dans le monde du travail et assure la relève en formant des professionnels et des cadres dirigeants qualifiés»¹.

Aussi, la formation professionnelle en travail social participe à l'identification des professions du travail social notamment du fait de sa reconnaissance et son ancrage dans des institutions politiques telles que la Loi fédérale sur la formation professionnelle, la Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles, et leurs diverses ordonnances d'applications, qui, du même coup, instaurent la formation professionnelle comme l'un des principaux marqueurs des professions du travail social. Mais cette institutionnalisation du couplage entre formation professionnelle et professions dans le domaine du travail social est beaucoup plus récente que pour d'autres champs professionnels. Elle n'a pleinement été réalisée qu'en 2005, avec la révision de la Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées. Le processus d'institutionnalisation aura duré environ quinze ans, à partir de la fin des années 1980. Le présent article détaille le déploiement de ce processus et la manière dont les organisations faïtières des écoles de travail social² s'y sont impliquées.

L'importance des réformes des politiques de la formation professionnelle en Suisse pour les écoles de travail social

Dans le courant des années 1980, les autorités fédérales ont travaillé sur l'amélioration de la formation professionnelle dans les domaines régis par la Confédération (Loi fédérale sur la formation professionnelle de 1978), ainsi que sur l'accès à la formation professionnelle pour tou-te-s (Initiative populaire fédérale «Pour une formation professionnelle et un recyclage garantis», rejetée en votation en 1986³). La formation professionnelle du domaine social, n'étant pas placée sous la responsabilité de la Confédération, n'est pas concernée. Mais dès le début des années 1990, elle fait l'objet de préoccupations particulières. Les autorités et organisations impliquées la considèrent insuffisamment lisible : «La situation est hétérogène dans le secteur social. Les formations effectuées après un apprentissage ou les formations suivies après une école dispensant un enseignement de culture générale y sont dominantes. Il n'est pas rare que ces formations soient marquées par des différences en fonction des cantons ou des régions. Les écoles y jouent un rôle largement déterminant. La réglementation et la reconnaissance des professions relèvent de la compétence d'un grand nombre d'autorités. Il est encore plus difficile que dans le domaine de la santé d'attribuer clairement les formations existantes au degré secondaire II ou au degré tertiaire» (Conseil fédéral 2000, p. 5282).

Les années 1990–2005 vont voir l'ouverture presque simultanée de plusieurs importants chantiers de transformation des politiques publiques de la formation professionnelle, la plupart d'entre eux concernant les formations placées sous la responsabilité de la Confédération. Les faîtières (voir la note ^{no} 2) des écoles de travail social se soucient depuis les années 1980 de la reconnaissance officielle des formations qu'elles offrent et du financement de ces formations. Les enjeux qu'elles placent derrière ces préoccupations sont ceux de la survie des écoles membres, de la qualité des formations offertes en travail social et de la professionnalisation du champ du travail social. Elles vont donc prendre part de diverses manières aux chantiers ouverts par les pouvoirs publics fédéraux et cantonaux.

Les principaux chantiers de réforme importants aux yeux des organisations faîtières étaient ceux-ci :

- › Réforme du financement fédéral des écoles de service social, adoption de la Loi fédérale sur le financement aux écoles supérieures du travail social, définition de critères de financement (1987–1996)⁴.

- › Création des Hautes écoles spécialisées dans les domaines placés sous la responsabilité de la Confédération, Loi sur les hautes écoles spécialisées (1990–1997).
- › Adoption d'une systématique de la formation dans le domaine social, décision de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) concernant les formations dans le domaine du travail social (1992–1999).
- › Réglementation fédérale minimale de la formation professionnelle, harmonisation de la systématique de la formation professionnelle, adoption de la Loi fédérale sur la formation professionnelle (1995–2004).
- › Intégration des domaines hors de la compétence de la Confédération dans le système des Hautes écoles spécialisées, révision de la Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (1995–2005).

Bien que les réformes de la politique fédérale relatives à la formation professionnelle ne les aient pas toutes directement concernées, les faïtières des écoles de travail social y ont vu l'occasion de participer à des groupes de travail sur divers projets de législation au niveau fédéral et de réglementation intercantonale. Une de ces réformes a acquis dès 1987 une importance extrême : alors que la Confédération prévoyait de cesser de financer les écoles de travail social, celles-ci ont travaillé de manière active à l'adoption d'un nouveau dispositif fédéral de financement en participant à un groupe de travail de la Confédération, chargé de préparer un projet de loi de subventionnement des Écoles supérieures de travail social, le groupe de travail «Rhinow». Après que l'Assemblée fédérale a adopté en 1992 la Loi fédérale sur le financement aux écoles supérieures du travail social, il a fallu déterminer des exigences minimales données aux écoles pour obtenir des subventions. Ces exigences minimales concernaient le programme de formation, les conditions d'entrée, les missions des écoles, les profils du corps enseignant, etc., tout un ensemble d'éléments que les organisations faïtières ont largement contribué à définir. À partir de là, ces organisations n'ont eu de cesse de promouvoir leurs positionnements sur ces mêmes éléments, au cours des quinze années suivantes.

Elles se sont ainsi attachées à participer à d'autres chantiers de réforme de la formation professionnelle, en poursuivant leur stratégie initiale d'acquisition d'une reconnaissance quasi-monopolistique de leurs formations. Alors qu'avaient lieu au niveau fédéral les travaux de genèse de la Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, différentes autorités et

organismes fédéraux et cantonaux mirent en place des groupes de travail chargés des missions suivantes :

- › Proposer une définition des exigences minimales données aux écoles de travail social pour obtenir des subventions en vertu de la loi de 1992 (groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur; présidé par la Conseillère d'État fribourgeoise Ruth Lüthi; 1993–1994).
- › Examiner la possibilité de transformation des Écoles supérieures en Hautes écoles spécialisées, notamment pour les domaines placés sous la compétence des cantons (social, santé et arts), et définir les modalités de cette transformation (groupe de travail «Nouvelles réglementations dans le secteur des Écoles supérieures spécialisées» de la CDIP; présidé par le Conseiller d'État saint-gallois Hans Ulrich Stöckling; 1992).
- › Faire l'inventaire des formations professionnelles dans le domaine social, élaborer une systématique des niveaux secondaire II et tertiaire non-universitaire dans ce domaine, proposer une autorité pour la reconnaissance des formations professionnelles dans ce domaine (groupe de travail «Politique de la formation dans le domaine social» de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS); présidé par son secrétaire général Ernst Zürcher; 1992–1993).
- › Faire des propositions à la CDAS pour la création de Hautes écoles spécialisées dans le domaine social, notamment en matière de structure et de contenus de la formation, et définir un profil pour ces HES dans le domaine social (groupe de travail «HES dans le domaine social» de la CDAS; présidé par le Dr. Rudolf Gerber, directeur de division, Département des affaires sociales du canton de Berne; 1994–1997).
- › Accompagner la mise en place de Hautes écoles spécialisées dans le domaine social (Groupe de travail «Begleitgruppe Lüthi» de la CDAS; présidé par la Conseillère d'État fribourgeoise Ruth Lüthi; 1997–1998).
- › Opérer une classification des professions et des formations requises, à l'intérieur d'un modèle structurel de la formation professionnelle basé sur un balisage vertical des niveaux secondaire II et tertiaire non-universitaire, et un balisage horizontal diversifiant les formations à l'intérieur de chaque niveau (Groupe de tra-

vail «Formations dans le domaine du travail social (GSO)» de la CDIP; 1999–2003).

Les groupes de travail ci-dessus n'ont cependant pas été les seules occasions, pour les organisations faîtières, de formuler des propositions quant à ce qui leur semblait essentiel dans les réformes. Les autres chantiers mentionnés plus haut ont été jalonnés de procédures de consultation, portant parfois sur des travaux intermédiaires, parfois sur des projets plus définitifs. Dans ces activités de participation au travail politique, les organisations faîtières ont fait face à la présence d'autres organisations directement concernées, notamment les cantons, les milieux professionnels, les employeur·e·s, l'administration fédérale, etc. Le changement dans les politiques publiques en Suisse laisse une place importante à la participation large d'organisations concernées, celles que Kriesi (1980) classe dans «l'élite politique» suisse, si bien que chaque organisation, bien qu'appelée à être entendue, doit s'intégrer à un dispositif d'action collective (Widmer 1999, p. 205) à la fois très réglementé et très mouvant. Les dispositifs d'action collective impliquent des jeux de pouvoir, et donc de la concurrence entre participants afin d'avoir la plus grande capacité d'action et d'influence du résultat de l'action collective.

Participation des organisations faîtières dans le travail politique

Les processus de conception et de réforme de politiques publiques sont des démarches de définition collective de solutions à des problèmes (Zitoun 2013, p. 628), sous la forme de combinaisons d'instruments (Uhlmann/Braun 2011, p. 204 ss.). Pour le dire autrement, il s'agit pour les décideurs de définir, au-delà des objectifs d'une politique publique, au moins trois composantes de celle-ci : *qui fait quoi*, selon quelles modalités d'*organisation*. Ce travail de définition implique de tenir compte du caractère systémique d'une politique publique dont les composantes s'influencent les unes et les autres.

En ce qui concerne plus précisément les réformes de la formation professionnelle dans le domaine du travail social, le travail effectué par les organisations impliquées dans ces processus a consisté à définir, pour l'essentiel:

- › Quels acteurs devaient mettre sur pied des offres de formation.
- › Quelles offres de formation devaient être mises en œuvre, mais aussi quels autres types de «prestations» ces acteurs devaient offrir.

- › Selon quelle structuration du système de la formation professionnelle en travail social ces formations et autres prestations devaient être proposées.

Aucune de ces composantes ne peut être définie sans tenir compte des deux autres. Par exemple, dès le moment où les discussions ont porté sur la mise en œuvre de formations de base, de formations continues et de prestations de recherche par les écoles de travail social, ces mêmes discussions ont dû simultanément se focaliser sur l'identité des organismes qui mettraient en œuvre ces formations et prestations de recherche : qui ferait quoi? En même temps, les discussions ne pouvaient pas ignorer la question des rapports entre acteurs impliqués dans la mise en œuvre des formations : par exemple, les acteurs pouvaient très bien s'inscrire dans un rapport de monopole de la formation ou de concurrence, et il a fallu en décider. Les questions d'organisation ont surtout concerné le financement des formations dispensées par les différentes organisations de formation. Les faïtières des écoles de travail social ont beaucoup travaillé à proposer diverses solutions par rapport à ces questions. Leurs propositions étaient-elles configurées en fonction uniquement de leurs intérêts et de ce qu'elles mettaient en jeu dans la définition des composantes de la politique? En réalité, celles-ci étaient influencées par de nombreux autres facteurs, que l'on peut classer selon une systématique inspirée par Hassenteufel. Pour lui, les acteurs des politiques publiques agissent selon «trois grands types de déterminants» (2011, p. 117) : «les ressources (de nature diverses) dont ils disposent, déterminant leur capacité d'action ; les systèmes de représentation auxquels ils adhèrent, correspondant à leur perception et leur interprétation de la réalité sur laquelle ils veulent agir, et qui orientent leurs stratégies ; et les intérêts poursuivis, qui définissent leurs préférences et les finalités de leurs actions» (2011, p. 117).

Ces trois types de déterminants s'entremêlent de façon très complexe. Les acteurs identifient des ressources disponibles en fonction de leurs systèmes de représentation, ceux-ci comprenant également des conceptions des intérêts poursuivis. À leur tour, les ressources effectivement mobilisées contribuent à influencer les représentations, les renforcer ou les faire évoluer. En outre, les acteurs évoluent dans des environnements sociaux en partie pré-structurés, qui limitent aussi bien leurs possibilités de représentation de leur propre position que les ressources sur lesquelles ils peuvent s'appuyer.

Les ressources disponibles aux organisations faïtières doivent être mises en rapport avec le jeu de positions et les jeux de pouvoir auxquels elles

ont participé, dans divers types de situations. Même si l'action des organisations faïtières était influencée par leurs systèmes de représentations, certains aspects des situations en question étaient donnés d'avance. Participer à un groupe de travail d'une organisation comme la CDAS ou la CDIP impliquait la possibilité d'occuper une certaine place dans le débat, mais pas d'autres places. En 1992, les organisations faïtières n'ont par exemple pas été invitées à participer directement aux travaux du groupe «Stöckling» concernant les réglementations dans le domaine des Hautes écoles spécialisées; elles ont uniquement été entendues une fois par le groupe de travail. Par contre, elles ont pu pleinement participer à la plupart des autres groupes de travail susmentionnés, ce qui leur a donné à priori une meilleure place pour défendre leurs propositions.

Néanmoins, la capacité d'action liée à la nature de la position occupée dans un groupe de travail n'est pas entièrement dépendante de cette position. Elle dépend également de la manière dont les acteurs conçoivent leur environnement, le jeu de positions dans lequel ils se trouvent, les actions des autres acteurs du jeu de positions, la réalité qu'ils sont amenés à transformer en participant aux processus de décision, et leur place dans la future configuration de cette réalité. En d'autres termes, les organisations faïtières ont agi en fonction de ce que leur permettait de faire, objectivement, la place qui était la leur dans les jeux de positions, mais aussi en fonction de la manière dont elles voyaient les processus auxquels elles participaient, ainsi que leur place et rôle dans la future configuration de la formation professionnelle en travail social.

Cette dernière composante cognitive est à mettre en relation avec les objectifs que poursuivaient les organisations faïtières, essentiellement focalisés sur la reconnaissance systématique et institutionnalisée des formations dispensées par leurs membres, et sur l'exercice d'un monopole quant à cette offre de formations. La réalisation de ces objectifs a été un moteur fondamental des choix d'action des organisations faïtières durant les quinze années étudiées. Même si les différentes organisations faïtières impliquées n'ont pas toujours défendu les mêmes positions quant aux contenus des formations et à la place des écoles dans le système de formation – ce sont-là des aspects relatifs à la composante cognitive, aux représentations – leurs intérêts relatifs à leur reconnaissance allaient dans le même sens et en faisaient ainsi, à certains moments, des concurrentes.

Un enjeu central : la position des écoles de travail social dans le système suisse de la formation professionnelle

L'une des principales propositions sur lesquelles se sont concentrées les organisations faîtières concernait la mise en place de HES dans le domaine social. Les principales questions qui se posaient déjà dans les années 1990 étaient, d'une part, de savoir quelles Écoles supérieures de travail social deviendraient des HES, et d'autre part, de déterminer quels seraient les contours des formations offertes par ces mêmes HES.

L'organisation faîtière des écoles de service social a été particulièrement active jusqu'en 1996 pour défendre l'idée que toutes les Écoles supérieures de travail social devaient devenir des HES. Elle s'est appuyée pour cela surtout sur deux types de ressources :

- › Des ressources matérielles, en cela qu'elle disposait d'un secrétariat général très au fait des processus de décision politique suisse.
- › Des ressources « politiques » (Hassenteufel 2011, p. 118) leur donnant la capacité d'être entendues et d'être considérées comme des interlocutrices indispensables aux processus de décision politique.

Les caractéristiques du système suisse de la décision politique n'y sont pas étrangères. Mais le fait que les organisations faîtières aient participé à la fin des années 1980 à un travail de lobbying important auprès de l'Assemblée fédérale pour contraindre le Conseil fédéral à légiférer en matière de financement des formations en travail social, a probablement constitué un renforcement de leur capacité à être entendues. Toutefois, cette capacité peut également se réduire fortement en fonction des circonstances, comme cela fut le cas par exemple pour la SASSA (voir la note ^{no} 2) en 2003. Celle-ci a été menacée d'exclusion d'un groupe de travail du fait de positionnements jugés inacceptables par d'autres acteurs. Elle avait refusé d'admettre une décision de la CDIP (2003), maintenant une position non consensuelle.

En s'appuyant sur ces ressources, les organisations faîtières ont pu mobiliser encore des ressources positionnelles, qu'il est possible d'assimiler à des ressources jugées adéquates par les acteurs pour influencer l'action d'autres acteurs (Raffnsøe 2008). Dans les différents groupes de travail, les organisations faîtières ont généralement bénéficié d'une position d'expertise. Cela leur a permis de fortement influencer des éléments relatifs aux « prestations » des écoles de travail social, de définir ce qui était qualifié d'« exigences minimales » et constituait en quelque sorte un cahier des charges de ce que devaient être les contours et contenus minimaux des formations offertes, des profils des étudiant·e·s des écoles, les profils des HES.

Mais cette position d'expertise a parfois été fragilisée par des divergences d'opinion entre les organisations faîtières. Ces contradictions ont créé des incertitudes pour les différentes organisations faîtières quant à leur capacité à tenir leur position d'expertise et à faire entendre leur point de vue. En outre, les organisations faîtières ont souvent dû agir dans des contextes d'incertitude beaucoup plus marqués, notamment à cause de divergences de vues en leur sein, que ce soit entre les écoles et/ou entre les membres et les organes dirigeants de ces organisations faîtières. Ces divergences de vues se sont essentiellement cristallisées autour de la question de savoir si toutes les écoles devaient devenir HES ou non : alors que les organes dirigeants des faîtières souhaitaient que toutes les écoles deviennent HES, cette idée était loin de faire l'unanimité auprès des membres des organisations faîtières, certaines écoles voyant d'un mauvais œil une telle évolution ; ces écoles ont alors tenté, à l'interne, de réduire le pouvoir des instances dirigeantes des organisations faîtières. D'autres controverses ont vu le jour au sein de ces organisations entre 1993 et 1996, alors que se discutaient les exigences minimales imposées aux écoles pour bénéficier de financements fédéraux et que se déroulaient les travaux autour de la mise en place de HES dans le domaine social. En soi, ces controverses ne constituaient pas une incertitude pour les organes dirigeants des organisations faîtières. Par contre, le comportement de certaines écoles membres, en désaccord avec les organes dirigeants de leurs organisations faîtières, a rendu difficile pour celles-ci la réalisation de leurs objectifs de reconnaissance de leurs formations comme formations de niveau HES : des écoles, alors qu'elles ne pouvaient pas faire partie individuellement des groupes de travail CDIP et/ou CDAS, se sont affairées à influencer par du lobbying des acteurs politiques ayant eux-mêmes une influence sur les travaux de ces groupes, comme les cantons, par exemple, ou les organisations professionnelles et organisations faîtières d'employeurs et d'institutions.

Pour gérer ces incertitudes quant à l'utilisation et l'efficacité de leurs ressources de positionnement, les organisations faîtières ont adopté une politique visant à exclure les écoles non-alignées sur les conceptions officielles. Ainsi, lors des travaux de fusion des trois organisations faîtières des écoles d'éducatrices et éducateurs, d'assistantes et assistants sociaux et d'animateurs et animatrices socioculturelles en 1995, il fut décidé que les futures écoles membres devraient désormais s'en tenir à un consensus minimal sur la question de la transformation en HES : « La nouvelle organisation comprendra les écoles qui répondent aux exigences minimales de la Confédération et qui adoptent les perspectives des SAH, de la SASSA ou de

la KOSSA, en particulier l'enseignement de base au niveau des Hautes écoles spécialisées⁵» (SASSA 1995, Reorganisationsprojekt HFS/FHW. Document interne).

De leur côté, les écoles ne souhaitant pas adhérer à un tel programme ont alors participé à la création d'une nouvelle organisation faîtière, la Plate-forme des formations dans le domaine social (SPAS), dont la définition s'est aussi basée sur une visée programmatique : «Les membres de l'association peuvent être les prestataires de formation professionnelle dans le secteur social [...], dans la mesure où la formation en question n'a pas ou ne veut pas avoir le statut de haute école spécialisée⁶» (SPAS 1997, Statuten der Schweizerischen Plattform der Ausbildung im Sozialbereich. Document interne).

Les ressources de positionnement mobilisées dans les activités des organisations faîtières de travail social visant à définir les contours de la formation tertiaire supérieure non-universitaire ont ainsi entretenu des divisions fondamentales entre écoles, contribuant probablement à l'existence actuelle de deux types de formations à ce niveau-là, les formations HES et les formations en Écoles supérieures. Mais ces ressources n'ont toutefois pas été les seuls éléments à jouer un rôle dans le format et le contenu des propositions de solutions faites par les organisations faîtières. Leur manière de se représenter à la fois le jeu politique dans lequel elles évoluaient et la future place des écoles membres dans les dispositifs de formation supérieure en travail social, ont aussi contribué à calibrer leur discours.

Ces déterminants cognitifs se sont plus particulièrement concrétisés dans l'argumentation des propositions faites par les organisations faîtières à propos de la reconnaissance de leurs formations et de la création de HES en travail social. Vers l'extérieur, c'est-à-dire notamment dans des groupes de travail CDIP et CDAS, les organisations faîtières tendaient à opérer une comparaison entre leurs formations et les formations du tertiaire non-universitaire. En s'appuyant sur l'idée que les problèmes sociaux s'étaient complexifiés de telle sorte que leur prise en charge devait se faire par des professionnel·le·s adéquatement formé·e·s, les organisations faîtières proposaient de structurer la formation professionnelle en travail social de la même manière que la formation professionnelle des ingénieur·e·s et économistes, placée sous la responsabilité de la Confédération. En faisant cela, les organisations faîtières ont énoncé une représentation plutôt techniciste des professions du social, couplant une solution (des professionnel·le·s disposant d'un savoir et d'un savoir-faire applicables

comme des outils de travail) à un problème (la complexification des problématiques sociales).

Toutefois, cette proposition a généré une certaine confusion parmi leurs écoles membres au fur et à mesure que les groupes de travail dessineront les contours du système de formation professionnelle en travail social. Les représentations des organisations faïtières en la matière excluaient a priori la coexistence de formations en Écoles supérieures et en HES; elles supposaient que toutes les formations deviennent des formations HES. Or, les cantons ne partageaient pas cette idée. Dès 1994, des membres des groupes de travail Stöckling, puis Gerber, ont commencé à proposer que les HES dans le domaine social forment plus spécifiquement des cadres. Cela correspondait à ce que faisaient les écoles techniques supérieures. En 1994, par exemple, la CDIP écrivait à propos des futures HES en travail social : « Les Hautes écoles spécialisées dans le domaine social servent à la formation de cadres spécifiques⁷ » (CDIP 1994). Mais les organisations faïtières et plus particulièrement celle des écoles de service social dès 1996, se sont vigoureusement opposées à cette représentation. À partir de 1998, l'idée de confier la formation de cadres aux HES en travail social a perdu du terrain, à la satisfaction de la SASSA. Mais dès le moment où la CDIP, en 2003 (CDIP 2003), a pris la décision de laisser coexister formations en Écoles supérieures et formations HES en travail social, la question est revenue sur le tapis, afin de différencier les deux types de formation. Jusqu'à la fin de la période, les options prises au début des années 1990 par les organisations faïtières elles-mêmes concernant la manière d'énoncer auprès des autres acteurs impliqués dans les réformes leurs représentations sur la structuration de la formation professionnelle en travail social, ont ainsi généré des incertitudes par rapport aux enjeux de monopolisation de la formation et de la professionnalité que plaçaient les organisations faïtières – notamment l'organisation faïtière des écoles de service social, puis la SASSA – dans leur participation aux réformes.

Les profils professionnels issus des processus de réforme de la formation professionnelle en travail social

Confrontées à des incertitudes quasi-permanentes quant aux résultats des réformes de la formation professionnelle en travail social, et quant à la réalisation de leurs objectifs de reconnaissance des formations et d'acquisition d'un monopole, les organisations faïtières ont mis en place des stratégies dont l'essentiel était de promouvoir les mêmes solutions de politique publique dans les différents processus parallèles de réforme les concer-

nant. Cela leur permettait de remettre à l'agenda, d'un groupe de travail à l'autre, des solutions qui pouvaient sembler écartées ou abandonnées dans un autre processus. Cette stratégie a été beaucoup utilisée par rapport à des décisions à prendre sur le(s) type(s) de formation dans les futurs dispositifs de formation en travail social. Ces questions ont été traitées dans presque tous les processus auxquels ont participé les organisations faïtières. Et celles-ci ont fait systématiquement la promotion des mêmes solutions dans les différents groupes de travail qui se sont succédé entre 1992 et 2003 :

- › Concernant l'identité des écoles amenées à offrir des formations professionnelles de niveau tertiaire non-universitaire, les trois organisations faïtières de 1990, puis la SASSA ont principalement défendu l'idée que ces écoles devraient avoir une identité de HES (même si cette idée était controversée au sein des organisations faïtières).
- › Concernant les contours des formations à offrir, les organisations faïtières se sont attachées à proposer des solutions de définition des contenus des formations (éléments théoriques et formation pratique), des conditions d'accès aux formations, des publics des formations, etc. Pour l'essentiel, les organisations faïtières ont proposé des solutions conformes à leur noyau d'expertise et proches de ce qu'elles avaient institutionnalisé en leur sein jusqu'alors.
- › Concernant enfin la structuration et l'organisation du champ de la formation professionnelle, elles ont plaidé en faveur de solutions fondées sur leurs pratiques antérieures, notamment en insistant sur la nécessité de proposer diverses voies d'accès aux études HES en travail social, parmi lesquelles la voie de la maturité spécialisée.

En fin de compte, les contours des profils professionnels qui se sont dégagés de l'ensemble de ces processus ont probablement été influencés par l'activité des organisations faïtières au sein des groupes de travail et à d'autres niveaux. S'il n'est pas possible d'identifier de manière absolue un lien de cause à effet entre les solutions promues par les organisations faïtières et l'émergence de profils professionnels clairs à l'issue de ces processus de réforme, il est possible de constater que la structuration du champ professionnel dans le domaine du travail social qui s'est dessinée au fil des années 1990–2005 correspond à celle qui a été promue par les organisations faïtières, du moins jusqu'au début des années 2000. Cette structuration du champ professionnel et du champ de la formation en travail social s'est vraiment institutionnalisée au niveau fédéral à la fin des années 1990,

la CDIP proposant alors de délimiter les niveaux de formation sur la base de la maîtrise de compétences particulières :

- › « niveau certificat de capacité du degré secondaire II, qui témoigne de l'aptitude à gérer d'une manière professionnelle des situations bien définies et structurées (« agir encadré »);
- › niveau diplôme de haute école du degré tertiaire, qui témoigne de l'aptitude à gérer de manière responsable et professionnelle des situations d'une complexité moyenne à élevée (« agir de façon autonome »);
- › niveau diplôme d'une haute école (degré tertiaire) qui témoigne de l'aptitude à gérer de manière professionnelle des situations complexes, comportant des problèmes latents à définir, et de l'aptitude à exercer une activité d'expert en matière de conseil et/ou de recherche scientifique (« agir en expert ») » (CDIP 1999, p. 1–2).

Cette délimitation des formations assied des profils professionnels qui auront force de division du travail dans le domaine social, où se distinguent plusieurs niveaux de compétences, avec à chaque fois une augmentation de la complexité, et donc de la nécessité de formations distinctes. Au niveau qui concerne la formation tertiaire non-universitaire, les professionnel·le·s sont défini·e·s comme des personnes qui maîtrisent des théories mais les utilisent pour analyser la complexité des situations sociales et pour mettre en œuvre les pratiques adéquates ayant un cœur de compétences dans un certain domaine (service social, éducation sociale, ou animation socioculturelle), mais capables de s'adapter aux différentes réalités organisationnelles existant dans le domaine.

Ces deux caractéristiques ont été constamment au centre de la construction des profils professionnels auxquels les formations du tertiaire non-universitaire devaient conduire. D'une part, l'idée de maîtriser des éléments théoriques, mais dans la perspective de les utiliser comme outils au service de la pratique professionnelle, a permis aux organisations faïtières de démarquer les formations HES (et Écoles supérieures) des formations universitaires. Non sans difficulté, puisque l'académisation des formations professionnelles en travail social était conçue comme un risque par les opposant·e·s à la transformation des Écoles supérieures en HES. D'autre part, la division de la formation en trois grandes spécialisations a permis aux professionnel·le·s d'être plus mobiles qu'auparavant, lorsque les formations étaient beaucoup plus liées à des publics très spécifiques qu'à des compétences de domaine d'activité.

Conclusion : une institutionnalisation conjointe de profils de formation et de profils professionnels

La participation des organisations faîtières des écoles de travail social aux travaux de réformes de la formation professionnelle, ainsi que les solutions qu'elles ont promues dans ce cadre, ont contribué à institutionnaliser et formaliser les profils professionnels correspondants dans la systématique fédérale de la formation professionnelle. Les travaux de réforme ont engagé tout un ensemble de documents et textes réglementant et arrêtant les différents profils professionnels auxquels conduisent les diplômes délivrés aux niveaux secondaire II et tertiaire non-universitaire. Ces textes prennent la forme de lois, d'ordonnances, de directives, de littérature publiée par les organisations faîtières des Écoles supérieures et des HES, les organisations faîtières d'employeurs ou encore de bénéficiaires, etc.

L'organisation et la structure des processus de réforme de la formation professionnelle en travail social ont joué un rôle essentiel dans ce qui a résulté en matière de formalisation de profils particuliers de formation dans le domaine. La participation des organisations faîtières n'y est assurément pas étrangère, mais elle n'a eu qu'une influence partielle sur la configuration de ces profils. Les processus de la décision politique en Suisse, le fait que ceux-ci impliquent toujours de très nombreux acteurs, la qualité et la « quantité » de la capacité d'influence de chaque acteur partiellement pré-définies par la possibilité d'occuper certaines places – et pas d'autres – dans les processus de décision ont permis aux organisations faîtières d'exercer un certain pouvoir⁸ sur la configuration des profils professionnels et de formation, tout en limitant celui-ci.

Il en a résulté une structuration que l'on peut apparenter aux distinctions que fait Teichler (2015) entre différenciation verticale et horizontale. La première différencie les écoles par leur niveau de qualité, par exemple le degré de diplomation lié à la durée des études, la deuxième distingue les écoles par leur profil dont font partie par exemple le type des prestations fournies. Les Écoles supérieures qui se sont transformées en HES ont dû offrir des prestations nouvelles, pour celles qui ne le faisaient pas déjà, comme la formation continue et la recherche appliquée.

En ce qui concerne la division verticale de la formation professionnelle en travail social en trois niveaux définis sur la base de la capacité des professionnel·le·s à maîtriser certaines compétences, on peut émettre l'hypothèse que l'idée s'est institutionnalisée grâce à l'adhésion conjointe des organisations faîtières à une logique de structuration de la formation professionnelle déjà acquise dans d'autres secteurs de la formation profession-

nelle en Suisse, notamment dans les métiers techniques, la structuration verticale étant similaire à celle que l'on retrouve dans la systématique de la formation professionnelle en Suisse. C'est plus particulièrement sur les contours de chaque niveau de formation et de professionnalité que les organisations faïtières ont joué un rôle prédominant, tout en se retrouvant, dès 1995, en concurrence les unes par rapport aux autres. En effet, la création de deux organisations faïtières dès 1997, l'une promouvant la transformation des écoles membres en HES (Conférence suisse des hautes spécialisées et des Écoles supérieures de travail social – SASSA), l'autre visant à asseoir et conserver le statut d'écoles supérieures (Plate-forme suisse des formations dans le domaine social – SPAS), a probablement contribué – compte tenu aussi de ce que voulaient les différents autres acteurs impliqués dans le jeu politique – à une forme de division horizontale de la formation professionnelle tertiaire non-universitaire en travail social. La co-existence de formations de niveau école supérieure et de formations de niveau HES résulte très probablement de l'utilisation, par les organisations faïtières concurrentes, des ressources dont elles disposaient dans les processus de réforme, notamment entre 1997 et 2005. L'une de ces ressources concerne la catégorisation de la relation entre aspects théoriques et pratique de la formation tertiaire non-universitaire en travail social. Sur ce point, au sein des deux organisations faïtières, si certaines écoles défendaient l'une et l'autre l'idée d'un rapport théorie-pratique les distinguant clairement de l'université, des oppositions ont été manifestées sur la définition de ce rapport. Certaines écoles membres de la SPAS, particulièrement des écoles à la fois membre des deux organisations (dans une première période) se sont montrées particulièrement critiques vis-à-vis du projet HES, reprochant à ce type de formation de ne pas suffisamment s'ancrer dans la pratique professionnelle et de trop intellectualiser la profession.

Ainsi, l'adoption dans le domaine de la formation en travail social de la systématique fédérale de la formation a permis la formalisation de celui-ci. Les travaux de réforme ont conduit à une meilleure division des champs d'intervention et à leur institutionnalisation. Paradoxalement, toutefois, la division du travail social en niveaux distincts constitue aujourd'hui un défi par rapport au fait que différentes professions se côtoient dans l'offre de services à des populations en situation de fragilité. Ainsi, l'interprofessionnalité tend à s'imposer dans de plus en plus de domaines où se déploient des activités de travail social (Mauban et al. 2013, p. 97), ce qui constitue un nouveau défi pour la formation professionnelle. Et c'est bien sur la base de cette division en profils professionnels distincts

et institutionnalisés que s'opère, encore aujourd'hui, toute une réflexion sur les formations et leurs professions en travail social.

Références bibliographiques

- CDIP (1994). Fachhochschulen und Berufsmaturitäten. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Fachhochschulen der EDK. Berne: CDIP.
- CDIP (1999). Décisions concernant les formations dans le domaine du travail social. Berne: CDIP.
- CDIP (2003). Différenciation entre les écoles supérieures du secteur social (ES) et les Hautes écoles spécialisées de travail social (HES) : prise de position à l'intention de la Confédération dans le cadre du projet «transition SSA». Berne: CDIP.
- Conseil fédéral (2000). Message relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr). FF 2000 5256. Berne : Chancellerie fédérale.
- Hassenteufel, Patrick (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Kriesi, Hanspeter (1980). Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt/Main: Campus.
- Maubant, Philippe, Roger, Lucie & Lejeune, Michel (2013). «Déprofessionnalisation». In: Recherche & formation, (72), p. 89–102.
- Raffnsøe, Sverre (2008). Qu'est-ce qu'un dispositif? L'analytique sociale de Michel Foucault. In: *Symposium*, 12 (1), p. 44–66.
- Richardson, B. (1999). Professional development: 1. Professional socialisation and professionalisation. in: *Physiotherapy*, 85, 9, p. 461–467.
- Teichler, Ulrich (2015). Mehr oder weniger. Differenzierung im internationalen Vergleich. In: *Forschung & Lehre* 1, p. 20–22.
- Uhlmann, Björn, & Braun, Dietmar (2011). *Die Schweizerische Krankenversicherungspolitik : zwischen Veränderung und Stillstand*. Zürich: Rüegger.
- Widmer, Jean (1999). Notes à propos de l'analyse de discours comme sociologie. La mémoire collective d'un lectorat. In: *Recherches en Communication*, 12 (12), p. 195–207.
- Zittoun, Philippe (2013). *La fabrique politique des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique*. Paris: Presses de la Fondation nationales des sciences politiques.

Annotations

- 1 Tiré de la brochure <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/30151.pdf>, consultée le 9 octobre 2020.
- 2 Elles sont au nombre de trois au début des années 1990 : la Conférence suisse des Écoles supérieures d'éducateurs spécialisés (CSEES), la Conférence suisse des Écoles supérieures de service social (CSESS) et la Coordination suisse

des Écoles supérieures d'animation socio-culturelle (CESASC). Au 1^{er} janvier 1997, elles fusionnent et deviennent la Conférence suisse des Écoles supérieures de travail social (entre 1998 et 2004 : Conférence suisse des Hautes écoles spécialisées et des Écoles supérieures de travail social, communément appelée SASSA, puis dès 2005 : Conférence suisse des Hautes écoles spécialisées). Certaines écoles qui ne se prédes-

- minent pas à devenir des HES créent, avec des écoles qui jusqu'alors ne faisaient partie d'aucune organisation commune, une nouvelle faitière, la Plate-forme suisse des formations dans le domaine social (SPAS). La SASSA et la SPAS se différencient alors par la nature des écoles membres : les HES de travail social font partie de la SASSA, alors que la SPAS réunit des Ecoles supérieures de travail social.
- 3 Voir la page web : <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis150.html>, consultée le 9 octobre 2020.
- 4 Les années indiquées entre parenthèse sont des indications arbitraires visant à simplifier la compréhension des événements.
- 5 Traduction des auteurs.
- 6 Traduction des auteurs.
- 7 Traduction des auteurs.
- 8 Au sens que donne Foucault à ce terme, voir Raffsnøe, 2008 (en bibliographie).