



**Projet
d'aide à la formation
continue dans le
canton de Berne**
Révision totale de la
loi sur l'aide à la formation
des adultes (LFA)

Version abrégée

Octobre 2003
Direction de l'instruction publique
du canton de Berne
Section de la formation des adultes

Des références ■ De nouvelles chances ■ Une longueur d'avance ■ Section de la formation des adultes

Edition, commandes
et informations:
Direction de l'instruction publique
du canton de Berne
Section de la formation des adultes
Sulgeneckstrasse 70
3005 Berne
Téléphone 031 633 83 42
Fax 031 633 83 55
Mél: erwachsenenbildung@erz.be.ch
www.erz.be.ch/formation-adultes

Version abrégée du

projet d'aide à la formation continue dans le canton de Berne

Révision totale de la LFA

La formation continue contribue à maintenir la compétitivité. Elle aide la population à gérer les problèmes de société et les problèmes sociopolitiques et encourage l'égalité des chances. Elle prévient les situations de chômage et réduit le coût social du manque de qualifications professionnelles.

La loi sur l'aide à la formation des adultes adoptée en 1990 a eu des répercussions de nature qualitative et organisationnelle dans le canton de Berne. La répartition des subventions publiques – qui ont considérablement été réduites – va faire l'objet d'une nouvelle loi-cadre sur l'aide à la formation continue. A l'avenir, seules les offres de formation jugées nécessaires par le canton, non compétitives sur le marché et répondant à des normes de qualité clairement définies seront subventionnées.

1. Situation initiale et bases légales

Les compétences acquises à l'école, dans le cadre d'une formation professionnelle ou d'expériences personnelles ne constituent plus une base d'existence suffisamment solide. La formation continue est une stratégie de survie pour les individus et l'économie, à qui elle ouvre des horizons nouveaux.

Le Grand Conseil a adopté les mesures d'économie préconisées par le Conseil-exécutif dans le cadre de l'examen stratégique des prestations publiques (ESPP) en matière de formation des adultes. Celles-ci prévoient notamment la suppression des subventions à l'exploitation octroyées aux institutions et la suppression du principe de couverture totale du territoire cantonal pour l'allocation des subventions. Les économies prévues s'élèvent à 20 pour cent du crédit octroyé jusqu'à présent. Le Grand Conseil a, par arrêté, chargé la Direction de l'instruction publique d'élaborer de nouvelles bases légales. Leur entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2006.

Les bases légales du prochain système reposent sur le présent projet. La nouvelle loi s'intitulera « loi sur l'aide à la formation continue » (traduction provisoire). La notion de formation des adultes a été remplacée par celle de formation continue car cette dernière considère le système éducatif dans sa globalité et recueille un large consensus auprès d'organismes jouant un rôle majeur en Suisse. (Konzept¹ p. 39)

Afin de mettre en place une offre répondant aux besoins de formation, le canton donnera la priorité aux initiatives des organismes formateurs privés. L'aide cantonale se limitera donc désormais aux domaines de la formation continue dans lesquels le marché ne peut tenir compte de l'évolution des besoins ni garantir une offre adéquate. Il intervient par conséquent dans les domaines dans lesquels, sans son soutien, les objectifs ne seraient pas atteints ni les effets attendus produits (principe de subsidiarité). (Konzept p. 37-39)

¹ La version complète du projet (*Konzept über die Förderung der Weiterbildung im Kanton Bern*) n'existe qu'en allemand.

2. Objectifs du nouveau système d'aide cantonale (Konzept p. 39-42)

L'aide cantonale à la formation continue a pour but de développer l'employabilité et de rendre la population apte à prendre part aux développements sociaux, politiques et culturels.

2.1 Objectifs relatifs aux effets attendus

Le canton prend des mesures visant à rendre l'apprentissage tout au long de la vie accessible à un public aussi large que possible. En collaboration avec la Confédération et les institutions de formation, il met en place un système d'accès libre et flexible à la formation continue.

Il convient de donner à toutes les catégories de la population accès à la formation continue. En règle générale, l'adulte participe de son plein gré aux cours de formation continue. D'où la nécessité de prendre des mesures encourageant les couches de la population les moins qualifiées et les plus démunies face à la formation à participer davantage à la formation continue. Les mesures peuvent se traduire par exemple par une politique d'information active ou par la reconnaissance et la validation de compétences extrascolaires. (Konzept p. 18)

Le canton crée des offres de formation ou rend possible leur création dans les endroits où, sans son aide, la formation continue nécessaire au développement de l'activité économique et de la cohésion sociale ne pourrait exister. En fonction de la situation, il prend des mesures visant à atténuer les disparités relatives au contenu de l'offre ou aux groupes cibles ainsi que les disparités régionales.

Le futur système d'aide cantonale aura un effet compensatoire sur le marché de la formation continue. En d'autres termes,

- il tiendra compte de la situation régionale et attribuera des subventions aux offres qui, si elles peuvent exister sans aide publique dans les régions à population dense, ne peuvent subsister dans les régions à population faible (comme les cours de langue ou les cours d'informatique) ;
- il soutiendra les offres de formation qui présentent un intérêt public, notamment les cours qui s'adressent aux personnes souhaitant exercer une activité de volontariat, aux parents, aux groupes de population défavorisés (comme les handicapés), aux personnes faiblement qualifiées.
- il donnera aux adultes la possibilité d'acquérir (ou de rattraper) les connaissances et les aptitudes définies dans le plan d'études de la scolarité obligatoire.

2.2 Objectifs relatifs au développement de la formation continue

La formation continue est intégrée au système éducatif. Les passerelles entre la formation initiale et la formation continue sont organisées de manière optimale. Par ailleurs, l'action des instances cantonales qui se consacrent à la formation continue est coordonnée.

Il convient de définir, de coordonner et de flexibiliser les passerelles entre la formation initiale et la formation continue. Cela implique notamment

- la participation du canton aux initiatives prises à l'échelon suisse pour l'élaboration de normes communes régissant les certificats intermédiaires, les procédures de reconnaissance ainsi que les désignations ;
- la fixation d'objectifs communs ainsi que la mise en place d'une action concertée entre les services cantonaux issus des différents domaines politiques qui se consacrent à la formation continue ;

- la motivation des différents acteurs comme les communes, les institutions de formation, les entreprises ou les associations pour développer la formation continue dans les régions.

Le canton soutient ou initie les démarches et les projets novateurs visant à développer la qualité et à renouveler la formation continue. Il encourage la formation des formateurs et formatrices d'adultes.

En règle générale, le développement de nouveaux projets est lié à un important investissement initial au résultat incertain. C'est la raison pour laquelle les institutions de formation privées renoncent souvent à se lancer dans de nouveaux projets. Le canton de Berne soutient, en collaboration avec la Confédération et les autres cantons, le développement de solutions et d'instruments pour toute la Suisse. Ceux-ci portent notamment sur le développement de normes de qualité reconnues ainsi que sur l'élaboration, l'expérimentation et l'encouragement de procédures de reconnaissance et de validation d'acquis non formels. Par ailleurs, il importe de trouver au sein du canton des voies novatrices visant à optimiser le système de formation continue aux niveaux local et régional. Enfin, il convient d'encourager la formation des formateurs et formatrices d'adultes en édictant des prescriptions relatives au contenu et en allouant des subventions.

3. Tour d'horizon des mesures d'encouragement (Konzept p. 43-47)

Les prestations publiques se limitent aux mesures visant à soutenir les offres qui ne sont pas compétitives sur le marché, mais qui présentent un intérêt public et politique. Elles permettent d'atténuer les disparités régionales touchant le marché de la formation continue.

Le principe d'aide à la formation continue est le suivant : intervenir le moins possible, subventionner dans la mesure du nécessaire. A partir de 2006, l'aide publique se traduira par :

- **l'encouragement de programmes**, caractérisé par une vaste palette de mesures d'encouragement destinées à la formation continue. Il constitue le noyau du nouveau système d'aide à la formation continue. Les programmes sont liés à des objectifs d'effet clairement définis. Ces derniers peuvent correspondre à une qualification finale (par ex. en termes de culture informatique) ou à un état final (par ex. un volume défini d'offres linguistiques qualifiantes dans les régions périphériques). Un programme comprend l'encouragement d'offres de formation et se limite en général à un thème ou à un groupe cible. Les programmes sont créés en fonction des besoins et sont, en règle générale, mis en place à long terme. Ils sont partiellement ou totalement mis en œuvre par des organismes responsables privés ou publics.
- **l'encouragement de projets** : les projets annoncent toujours des changements. Ils se distinguent par leur caractère limité dans le temps et leur unicité.
- **l'encouragement de personnes**, ou financement orienté vers la demande. Les modèles envisagés varient selon que la formation continue est organisée dans un cadre professionnel ou non (chèques de formation, exonérations de taxes). Cette forme d'encouragement sera prévue dans la nouvelle loi mais son coût devra être évalué à l'avance et comparé avec les ressources disponibles. L'encouragement de personnes ne remplace pas l'encouragement de programmes.
- **des mesures d'information et de documentation** : les adultes choisissent les cours de formation continue sur la base des informations qu'ils reçoivent. Le canton fait office de plate-forme de documentation et d'information sur les tendances, les résultats de la recherche, les prescriptions fédérales et cantonales, etc.

- **la recherche et les statistiques** : les travaux de recherche et les statistiques constituent la base du développement de la formation continue. Ils permettent de combler les lacunes, de supprimer les redondances ou de lutter contre l'inefficacité des structures, de contrôler les effets de l'action étatique et de repérer les domaines dans lesquels il faut agir.
- **la coordination et la coopération** : afin de subventionner la formation continue de manière efficace et économique, l'Etat doit coordonner son action, tant au niveau de l'offre qu'au niveau de l'action des différents acteurs au sein de la région. Il importe également de promouvoir la coordination et la coopération des différents domaines politiques chargés de la formation continue.

4. Pilotage et controlling publics (Konzept p. 47-48)

Le processus de controlling renferme toutes les mesures que l'Etat doit prendre en vue de planifier, piloter, contrôler et optimiser son activité avec les bénéficiaires de subventions.

L'interaction des organisations subventionnées et de l'administration dans le processus de controlling regroupe toutes les activités de planification, de décision, de pilotage, de contrôle et d'amélioration des actions portant sur l'activité de l'administration. Il s'agit de repérer et de résoudre les problèmes financiers, qualitatifs et quantitatifs suffisamment tôt. Les instruments suivants, sans être exhaustifs, conviennent particulièrement au pilotage de l'aide à la formation continue :

- **les conventions de prestations**, qui définissent les prestations réciproques devant être accomplies sur une période donnée. Depuis 1998, cet instrument est utilisé de manière conséquente par la Section de la formation des adultes pour le pilotage des différentes prestations.
- **les normes**, qui sont définies par le biais d'instruments tels que la fixation d'exigences minimales pour la réalisation de programmes ou la certification d'institutions (via edu-Qua par ex).
- **les règles financières** élaborées à l'intention des institutions subventionnées pour un programme. Ces institutions suivent des règles d'établissement des comptes, justifient la part des subventions utilisées pour l'administration et la gestion d'un programme, la baisse des tarifs des cours, etc.
- **les procédures cantonales de reconnaissance**, qui reposent sur des prescriptions régissant le contenu et la structure des formations et formations continues. Ces prescriptions sont publiées sous forme de règlements ou d'ordonnances de Direction.

5. Aspects financiers (Konzept p. 48-49)

Le projet, tout comme la future loi-cadre, ne régissent pas les aspects financiers et ne contiennent pas de restrictions concernant les groupes cibles ou les thèmes des cours, réglés par voie d'ordonnance. Cette omission permet de réagir rapidement aux besoins futurs de l'économie et de la société.

Le présent projet prévoit une vaste palette de mesures d'encouragement. Les dispositions de détail relatives aux groupes cibles nécessitant une aide particulière ou aux thèmes des cours sont régies par voie d'ordonnance. Cela permet au canton de réagir rapidement aux nouvelles tâches qui lui sont confiées par le Grand Conseil, qui correspondent au programme gouvernemental de législature ou qui s'imposent du fait de mutations sociales ou économiques. A l'inverse, les subventions allouées aux programmes qui n'ont plus forcément d'utilité peuvent être supprimées dans des délais relativement courts.

Les critères de subventionnement sont, d'une part, déterminés par les besoins de politique sociale et, d'autre part, par le marché. Les chèques formation, dont l'introduction est en discussion, doivent préalablement être expérimentés. Le cadre des mesures d'encouragement sera fixé en fonction de deux paramètres : d'une part les ressources actuellement disponibles, et d'autre part les besoins, dont la définition dépend de la coopération entre les pouvoirs publics, les acteurs politiques, les partenaires sociaux, les spécialistes de la formation, les organismes formateurs et les autres acteurs de la formation continue.

Compte tenu de l'introduction de la nouvelle gestion publique et du rôle du Grand Conseil et du gouvernement dans le processus de controlling, les compétences en matière financière devront être déléguées. En vertu de l'article 69 de la Constitution du canton de Berne et de l'article 4, alinéa 2 de la loi du 12 mars 1997 sur le développement de l'économie, les compétences du peuple et du Grand Conseil en matière d'autorisations de dépenses sont déléguées au Conseil-exécutif.

6. Différences entre la loi en vigueur et le projet de loi

(Konzept p. 50-54)

Le projet de loi met l'accent sur l'encouragement de programmes. A partir de 2006, le canton n'attribuera plus de subventions pour le maintien de structures.

Le projet de loi ne constitue pas, en regard des objectifs et des stratégies d'encouragement, une rupture radicale avec la loi en vigueur. Il marque toutefois l'arrivée d'un nouveau système moderne dont l'objet est de financer une prestation clairement définie et non plus des institutions définissant et proposant une prestation. Les principales différences sont les suivantes :

	Loi en vigueur		Projet de loi
1	Encouragement d'institutions Octroi de subventions à l'exploitation aux institutions permettant au canton de mettre en place une offre illimitée.	↔	Encouragement de programmes Encouragement des offres spécifiques à un thème ou à un groupe cible.
2	Priorité au maintien des structures Les subventions à l'exploitation permettent aux institutions existantes de subventionner leur infrastructure, ce qui favorise l'encouragement indirect d'offres qui pourraient exister sans aide financière.	↔	Pilotage et innovation orientés vers les effets Restriction des mesures d'encouragement aux offres qui présentent un intérêt public et favorisent l'intégration professionnelle et sociale ainsi que les compétences des individus.
3	Encouragement sur l'ensemble du territoire cantonal selon des critères uniques Bases de calcul uniques pour les subventions à l'exploitation, pas de disparités régionales dans la pratique de subvention-	↔	Prise en compte des disparités régionales Mesures d'encouragement différenciées selon les régions sous forme de subsides de compensation aux régions périphériques.
4	Séparation entre formation des adultes et formation continue	↔	Conception globale de la formation continue La dissociation juridique entre formation continue professionnelle et non professionnelle est maintenue. La frontière entre les contenus de formation généraux et professionnels étant souvent difficile à tracer, coordination et procédures

5	Utilité publique, indépendance économique, politique et confessionnelle des institutions subventionnées	↔	Utilité publique, indépendance économique, politique et confessionnelle de l'offre subventionnée
---	--	---	---