



Rapport d'évaluation des chèques de formation dans la formation continue et professionnelle supérieure

Erziehungsdirektion des Kantons Bern

Direction de l'instruction publique
du canton de Berne

Mentions légales

Le présent rapport a été établi par l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle (OSP) de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne. Il a été présenté à des fins d'évaluation au Conseil de la formation continue, au Conseil pour la formation professionnelle, au Directeur de l'instruction publique ainsi qu'au professeur Karl Weber. Il a été élaboré en collaboration avec des experts de l'OSP et du beco Economie bernoise de la Direction de l'économie publique du canton de Berne.

Le présent rapport est assorti d'une documentation complémentaire qui apporte de plus amples informations. Les personnes intéressées pourront l'obtenir auprès de l'OSP (Section de la formation continue).

Contact :

Brigitte Arn, collaboratrice scientifique, Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle, Section de la formation continue, Direction de l'instruction publique du canton de Berne, Kasernenstrasse 27, Case postale, 3000 Berne 22. brigitte.arn@erz.be.ch

Berne, février 2011

Table des matières

1. Contexte	5
1.1 Mandat, objectif et démarche.....	5
1.2 Participation à la formation continue.....	6
1.3 Champ d'application de l'évaluation.....	6
2. Instruments choisis pour le financement et le pilotage de la formation continue	7
2.1 Instruments.....	7
2.1.1 L'encouragement de programmes conformément à la LFOP	7
2.1.2 Les chèques de formation	8
2.1.3 La procédure de mise au concours telle que pratiquée dans le cadre de la législation sur les marchés publics	9
2.2 Critères de l'évaluation.....	9
3. L'actuel subventionnement des cours de langues à bas seuil pour les migrants et les migrantes	10
3.1 Offres et groupes cibles	11
3.2 Encouragement actuel et futurs besoins.....	11
3.3 L'encouragement de programmes de la Confédération.....	12
3.4 Nouvelles bases cantonales de l'encouragement de l'intégration	12
3.5 Autres aides financières aux personnes à faibles revenus.....	13
4. Le chèque de formation : principes fondamentaux et conclusions	14
4.1 Instruments de financement axés sur la demande : instruments et modes d'action	14
4.2 Etat des lieux sur le financement axé sur la demande et sur le chèque de formation.....	15
4.3 Mise en œuvre des chèques de formation en Suisse.....	15
4.3.1 Evaluation du « Chèque annuel de formation (CAF) » dans le canton de Genève	16
4.3.2 Résultats de l'expérience de l'OFFT en matière de chèques de formation	18
4.3.3 Expériences à l'étranger en matière de modèles axés sur la demande	19
4.4 Conclusions sur l'effet des chèques de formation	20
5. Les chèques de formation pour l'intégration linguistique des migrants et des migrantes (motion Pardini)	23
5.1 La motion Pardini	23
5.2 Procédure d'évaluation.....	23
5.3 Résultats de l'évaluation en bref	25
6. Les chèques de formation dans la formation professionnelle supérieure (postulat Schärer)	27
6.1 Le postulat Schärer	27
6.2 Evaluation.....	28
6.3 Résultats de l'évaluation en bref	30
7. Conclusions et recommandations	32
8. Bibliographie	33

1. Contexte

1.1 Mandat, objectif et démarche

Avec le nouvel article de la Constitution fédérale relatif à la formation (art. 64 Cst.), la question de l'encouragement de la formation continue est à nouveau d'actualité et le débat portant sur les chèques de formation dans la formation continue et la formation professionnelle supérieure a été relancé à l'échelle fédérale et cantonale ces dix dernières années¹. A plusieurs reprises, des interventions parlementaires au niveau fédéral ainsi qu'au niveau du canton de Berne et d'autres cantons ont exigé que soit examinée l'introduction des chèques de formation, qu'ils soient octroyés à des personnes venant juste de terminer leur apprentissage et titulaires d'un certificat fédéral de capacité, à des migrants ou migrantes, à des personnes en réinsertion ou en reconversion professionnelle, ou encore à des personnes à faibles revenus. Jusqu'à présent, ces interventions ont été rejetées par les exécutifs compétents ou adoptées avec pour mandat d'élaborer les bases pour les décisions politiques ultérieures. Ainsi le Conseil fédéral a-t-il fait établir en l'an 2000 un rapport relatif au financement de la formation continue axé sur la demande², qui a servi de fondement à l'expérience de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) en matière de chèques de formation³.

Dans le canton de Berne, la motion Pardini (M 185/2008) relative à l'introduction des chèques de formation pour les migrants et les migrantes (cours de langues) et le postulat Schaerer (P 253/2009) relatif à l'introduction des chèques de formation pour les personnes venant de terminer leur apprentissage et titulaires du certificat fédéral de capacité (formation professionnelle supérieure) ont été adoptées sous forme de postulat. La Direction de l'instruction publique a ainsi été chargée d'examiner la question et de présenter les résultats dans un rapport. Ce rapport doit cerner plus largement les répercussions des chèques de formation et fournir les bases permettant de décider si l'idée des chèques de formation sera ou non poursuivie dans le canton de Berne.

Le présent rapport présente les résultats de cette évaluation. L'évaluation repose sur les expériences faites en matière de chèques de formation à l'échelle nationale et à l'étranger, ainsi que sur la comparaison entre les chèques de formation et l'actuel encouragement de programmes conformément à la LFOP⁴ tel qu'il est actuellement pratiqué par l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle (OSP) de la Direction de l'instruction publique (subventionnement de cours de langues pour les migrants et les migrantes).

L'évaluation a été réalisée selon des critères de politique de formation et de concurrence, ainsi que selon les principes constitutionnels de l'action de l'Etat (conformément à la Constitution fédérale). Le Conseil-exécutif pourra décider sur la base du présent rapport « si, compte tenu des conditions financières et politiques, le canton de Berne peut envisager d'introduire de manière limitée les bons de formation pour certaines formations » (réponse du Conseil-exécutif au postulat Pardini 2008), ce qui impliquerait toutefois une modification de la législation.

L'évaluation s'appuie sur la bibliographie scientifique actuelle courante relative au financement de la formation continue axé sur la demande et s'intéresse en particulier aux réflexions théoriques et aux expériences pratiques existant en matière de chèques de formation⁵. L'évaluation des modèles a été effectuée en coopération avec des experts de l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de

¹ Le débat portant sur le chèque de formation à l'école obligatoire est ici entièrement exclu.

² Cf. Wolter 2003.

³ Cf. Wolter et Messer 2009.

⁴ Loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle

⁵ Les comptes de formation, les épargnes de formation ainsi que les déductions fiscales sont également pris en compte en tant qu'instruments de financement orientés vers la demande complémentaires au chèque de formation. D'autres modèles orientés vers la demande, tels que les fonds bi- ou tripartites, les bourses ou encore le principe GefoS (« Geld folgt Studierenden », subventions accordées en fonction du nombre d'étudiants) sont majoritairement exclues car elles n'ont aucune fonction incitative sur la demande (Wolter, 2003).

la formation professionnelle et du beco Economie bernoise de la Direction de l'économie publique (ECO), du Conseil de la formation continue ainsi que du professeur Karl Weber.

Le présent rapport, qui se propose d'étudier les questions fondamentales et les résultats de l'évaluation, est complété par une documentation, qui établit de manière plus approfondie la comparaison entre le chèque de formation et l'encouragement de programmes. L'encouragement de programmes distingue entre deux méthodes d'octroi des subventions : d'une part celle de la demande, pratiquée aujourd'hui selon le principe des « portes ouvertes », et d'autre part celle de la mise au concours, semblable à celle de la législation sur les marchés publics telle qu'elle est pratiquée par le beco (ECO) pour le financement, entre autres, de cours de formation destinés aux personnes au chômage..

1.2 Participation à la formation continue

Par rapport aux expériences comparables à l'échelle internationale, la participation à la formation continue en Suisse est particulièrement élevée, tout en étant extrêmement sélective⁶. Le taux de participation témoigne certes d'un bon fonctionnement du système de formation continue, mais il montre également que la formation continue, loin d'atténuer les inégalités sociales, semble au contraire les renforcer.

La participation sélective à la formation continue est un phénomène général également observé dans tous les autres pays. La participation à la formation continue dépend fortement du niveau de formation, du statut sur le marché du travail ainsi que des revenus. La participation à la formation continue des femmes, des salariés faiblement qualifiés, des personnes employées à temps partiel, des personnes au chômage ainsi que des migrants et des migrantes se situe au dessus de la moyenne. La participation diminue également avec l'âge (à partir de 55 ans).

1.3 Champ d'application de l'évaluation

Le canton de Berne a une conception intégrative de la formation continue et sa définition ne distingue pas entre formation continue professionnelle et générale.

Conformément au mandat parlementaire d'évaluation et à la priorité de l'encouragement de la formation continue en vertu de la LFOP, le présent rapport se concentre sur la **formation continue infrastructurelle**⁷ – à savoir les formations continues subventionnées par l'Etat s'adressant à un public défavorisé ou abordant des sujets d'intérêt social et qui, sans aide publique, ne pourraient exister. Parmi elles figurent les cours de langues à bas seuil destinés aux migrants et aux migrantes et dispensés par des institutions à but non lucratif.

La Confédération suisse et le canton de Berne n'incluent pas la formation professionnelle supérieure dans la formation continue, mais dans la formation professionnelle (comme c'est le cas dans la loi sur la formation professionnelle [LFPr]). La **formation professionnelle supérieure (tertiaire B)** englobe les cours de préparation aux examens professionnels fédéraux (brevet fédéral, examens professionnels, EP) et aux examens professionnels fédéraux supérieurs (diplôme fédéral, « examen de maîtrise », EPS), ainsi que les filières des écoles supérieures (ES).

⁶ Cf. par exemple Rapport sur l'éducation en Suisse 2010, OFS 2010, Weber et Tremel 2009.

⁷ Cf. Weber et Tremel 2009.

2. Instruments choisis pour le financement et le pilotage de la formation continue

Le présent rapport évalue le chèque de formation par rapport à l'encouragement de programmes actuellement pratiqué. Ce n'est que si le chèque de formation s'avérait être le meilleur des deux instruments qu'un changement de système pourrait être envisagé. Déjà en 2005 – au moment de l'élaboration de la LFOP –, le chèque de formation avait été envisagé comme instrument d'encouragement avant qu'il ne soit opté, à l'issue de l'analyse, pour l'encouragement de programmes.

Le chapitre suivant présente brièvement les différents instruments et explicite les critères ayant servi de base à l'évaluation.

2.1 Instruments

La formation continue peut être encouragée par différents instruments de pilotage et financiers, qui se distinguent entre financement des prestataires (financement structurel), financement de programmes, financement de projets et financement de la demande. En règle générale, l'encouragement de la formation continue associe ces types de financement.

Dans le cadre de l'évaluation des chèques de formation, nous avons souhaité comparer deux types d'instruments se rapportant aux motions et à la pratique d'encouragement du canton de Berne :

1. **l'encouragement de programmes conformément à la LFOP** (financement axé sur l'offre, actuellement pratiqué par l'OSP pour encourager la formation continue, entre autres les cours de langues à bas seuil destinés aux migrants et aux migrantes),
2. le **chèque de formation** (illustrant le financement axé sur la demande).

Avec l'encouragement de programmes et le chèque de formation, les fonds publics sont octroyés à des particuliers ou à des institutions :

- dans le cas de l'encouragement de programmes selon la LFOP, les institutions déposent une demande de financement partiel de leurs offres auprès du service cantonal (procédure de demande selon le principe des « portes ouvertes ») ;
- dans le cas des chèques de formation, ce sont les particuliers qui demandent un chèque auprès du service cantonal, chèque qu'ils pourront remettre au prestataire pour financer partiellement leur formation.

Dans le cadre de l'encouragement de programmes, les subventions peuvent également être octroyées par une procédure de mise au concours. Différentes institutions se portent alors candidates pour obtenir une aide correspondant au financement intégral de leurs offres, le nombre de ces aides étant limité. La procédure de mise au concours semblable à celle pratiquée pour les marchés publics a donc été intégrée à titre complémentaire dans l'évaluation des instruments financiers et de pilotage. Une comparaison plus approfondie figure dans la documentation complémentaire. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité du chèque de formation et de déterminer si cet instrument est meilleur que l'actuel encouragement de programmes conformément à la LFOP.

2.1.1 L'encouragement de programmes conformément à la LFOP

L'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle (OSP), subventionne les offres de formation continue dans le cadre de l'encouragement de programmes en vertu de la loi de 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP). L'encouragement concerne les prestations présentant un intérêt public

particulier et destinées à l'intégration de l'individu dans la société et le monde du travail. L'aide de l'OSP consiste en des subventions, des connaissances spécialisées, des prestations d'orientation et une mise en réseau.

Principes et priorités de l'encouragement

L'encouragement fonctionne selon le principe de la subsidiarité et du service public. L'Etat intervient là où les objectifs et effets escomptés ne pourraient être réalisés sans ses mesures d'encouragement. Le service public comprend les tâches déclarées nécessaires par la sphère politique et devant être réalisées dans l'intérêt public avec les ressources disponibles et dans le cadre des réglementations légales. L'administration veille à ce que ces prestations soient fournies avec efficacité.

Les programmes répondent au besoin de formation continue de la société motivé par une nécessité de formation et de qualification à long terme et non pas reposant sur une tendance à court terme. L'encouragement de programmes permet une coopération continue avec les prestataires et donc un développement de la qualité et de l'offre à long terme.

La LFOP et les actes législatifs en découlant fixent les priorités de l'encouragement. L'encouragement est spécifique à un groupe cible ou à un thème :

- **L'encouragement destiné à un public spécifique** : offres destinées aux **personnes défavorisées en raison de leur situation** (par exemple les adultes ayant des problèmes de lecture, d'écriture ou de calcul, les adultes issus de l'immigration et faiblement qualifiés, les adultes fragilisés par un handicap).
- **L'encouragement portant sur des thèmes spécifiques** : offres concernant des **thèmes et questions d'importance sociale** (par exemple le renforcement de la compétence parentale en matière d'éducation, le soutien aux bénévoles dans l'exercice de leur fonction, l'éducation civique, les offres permettant de rattraper les compétences fondamentales correspondant au programme scolaire obligatoire en vigueur).

Pilotage et controlling

Le processus de pilotage et de controlling s'effectue via l'OSP. C'est un processus formalisé et standardisé. L'OSP est en contact permanent avec les organisations responsables. Des subventions annuelles sont attribuées pour les offres dans le cadre de contrats de prestations de quatre ans. Seule la prestation effectivement fournie est financée.

Les subventions cantonales sont soumises à des conditions étendues. Les prestataires doivent entre autres satisfaire à des exigences de qualité, justifier de la nécessité de leur offre, concevoir leur offre de manière rentables, assurer la continuité de l'offre et se concerter avec d'autres prestataires régionaux.

Grâce aux directives de pilotage de l'OSP, le besoin local en formation continue est analysé en continu et est exprimé dans les demandes annuelles des prestataires.

La structure de l'actuel encouragement de programmes dans le domaine des cours de langues dispensés aux migrants et aux migrantes fait l'objet du chapitre 3.

2.1.2 Les chèques de formation

Le chèque de formation est un instrument de financement axé sur la demande. L'Etat accorde ainsi des subventions directement aux personnes. Il détermine les offres (contenus) pour lesquelles les chèques seront utilisés, c'est-à-dire que les personnes en bénéficiant peuvent faire un choix parmi une palette de prestations agréées. L'Etat n'intervient toutefois pas dans le marché des prestations, comme c'est le cas pour l'encouragement d'offres ou d'institutions, mais il escompte que le

financement se répercute sur le profil des offres. Les modèles de chèques sont très divers. Les différences concernent surtout les points suivants⁸ :

- chèques à valeur nominale fixe ou variable,
- octroi à une grande partie de la population ou à certains groupes uniquement,
- chèques couvrant 100 pour cent du prix de l'offre ou impliquant une prise en charge partielle du participant,
- chèques ne couvrant que les coûts directs (montant du cours) ou chèques couvrant également les coûts indirects (similaire au principe des bourses, par exemple les frais d'entretien).

Les réflexions théoriques et les expériences ressortant de la mise en œuvre des différents modèles de chèques sont présentées plus en détail au chapitre 4.

2.1.3 La procédure de mise au concours telle que pratiquée dans le cadre de la législation sur les marchés publics

L'article 113, alinéa 4 OFOP⁹ prévoit l'organisation d'une procédure de mise au concours si une prestation peut être fournie par plusieurs prestataires privés. Cette procédure doit être organisée conformément à la législation sur les marchés publics.

Il n'est pas possible, dans ce contexte, de s'attarder sur la procédure publique de mise au concours¹⁰. L'OSP n'a jusqu'à présent guère utilisé la procédure de mise au concours. A ce jour, seule la formation préparant les formateurs et formatrices d'adultes diplômés ES a fait l'objet d'une procédure publique de mise au concours. L'adéquation du procédé et les éventuelles modalités d'application de l'article 113 sont en train d'être clarifiées. Dans le cadre de l'évaluation des chèques de formation, il semble également opportun de confronter la comparaison entre le modèle du chèque et la pratique conventionnelle d'encouragement dans la formation continue également au modèle de la procédure de mise au concours telle que pratiquée dans le cadre de la législation sur les marchés publics. Cette comparaison est explicitée plus en détail dans la documentation.

2.2 Critères de l'évaluation

La comparaison des différents instruments d'encouragement s'effectue selon des critères de politique de concurrence et de formation. La question est de savoir si les instruments respectent bien les principes constitutionnels de l'action de l'Etat et comment ils influent sur l'offre et la demande.

1. Evaluation des **effets escomptés sur l'offre et la demande** par rapport aux **objectifs d'encouragement en matière de politique de formation** (conformément à la LFOP)
2. Evaluation du respect des **principes fondamentaux de l'action de l'Etat** conformément à la Constitution fédérale)¹¹ :
 - rentabilité (économie des fonds publics, encouragement de l'offre présentant le meilleur rapport qualité-prix),
 - efficacité de la concurrence (toutes les institutions prestataires appropriées peuvent participer à la procédure d'adjudication),

⁸ Cf. Wolter 2003.

⁹ Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle

¹⁰ Nous renvoyons aux dispositions légales telles qu'elles figurent à l'article 95 de l'ordonnance de Direction sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (ODFOP), dans la loi sur les marchés publics (LCMP) et dans l'ordonnance correspondante (OCMP), ainsi qu'aux recommandations d'août 2004 pour la soumission de mandats dans le canton de Berne. Ces dispositions garantir l'utilisation efficace des fonds publics et éviter des distorsions de concurrence.

¹¹ Les critères de l'évaluation correspondent aux objectifs de la législation sur les marchés publics, cf. Lienhard 2009 : 13ss.

- égalité de traitement/non-discrimination (l'évaluation des offres a lieu selon des critères identiques, dans une procédure uniforme ; transparence de l'évaluation),
 - transparence de la procédure (l'évaluation et l'adjudication se déroulent selon une procédure légalement réglementée),
 - protection juridique efficace,
 - interdiction de l'arbitraire (l'évaluation et l'adjudication se déroulent selon des critères objectifs).
3. Evaluation de la **compatibilité avec l'encouragement de programmes de la Confédération** dans le domaine de l'encouragement de l'intégration et des cours de langues

Parmi les objectifs en matière de politique de formation figurent, conformément aux bases légales et conceptuelles relatives à l'encouragement de la formation continue au titre de la LFOP :

- la qualité et le développement de la qualité de l'offre,
- l'encouragement des offres présentant un intérêt public particulier (encouragement axé sur les besoins),
- l'encouragement d'offres destinées aux groupes cibles défavorisés (péréquation des chances),
- l'encouragement d'offres atteignant les groupes cibles visés (efficacité et encouragement axé sur les besoins),
- l'atteinte d'un équilibre régional sur le marché de la formation continue du canton de Berne.

3. L'actuel subventionnement des cours de langues à bas seuil pour les migrants et les migrantes

Les cours de langues dispensés aux migrants et aux migrantes revêtent une importance croissante sur le plan politique. Ils représentent aujourd'hui la majeure partie des mesures de formation continue encouragées par l'OSP dans le cadre de la LFOP. Pour cette raison et sur la base de la motion Pardini, l'encouragement des compétences linguistiques, qui ne représente que l'*un* des domaines de l'offre de formation continue, est d'une grande importance. Ce chapitre décrit l'actuel encouragement de programmes de l'OSP sur la base de l'exemple des cours de langues à bas seuil pour les migrants et les migrantes et en indique les principales évolutions actuelles et futures.

L'OSP a réalisé un travail de pionnier dans le domaine de l'encouragement des cours de langues. Se fondant sur la loi sur la formation continue des adultes, l'office a, dès les années 1990, encouragé les cours de langues à bas seuil pour migrants et migrantes et élaboré des critères de qualité spécifiques qui ont été continuellement perfectionnés et ont servi de complément au certificat eduQua exigé des prestataires. Depuis 2006, l'encouragement des compétences linguistiques s'effectue dans le cadre de l'encouragement de programmes sur la base de la LFOP ; auparavant, des subventions étaient allouées dans le cadre de l'encouragement structurel. Avec l'encouragement de programmes, l'OSP dispose d'un système subsidiaire éprouvé d'encouragement des compétences linguistiques qui est reconnu par la Confédération.

3.1 Offres et groupes cibles

Les cours de langues faisant l'objet d'un encouragement sont à bas seuil¹² et axés sur le quotidien, c'est-à-dire qu'ils appuient le transfert pratique des connaissances linguistiques et transmettent des informations importantes servant d'orientation et concernant le cadre de vie local. Parmi les offres subventionnées figurent les cours d'alphabétisation et de conversation, les cours d'allemand pour les mères et leurs enfants, ainsi que les cours de langues allant jusqu'au niveau C1 CECRL¹³. Ces cours s'adressent à des personnes allophones se trouvant dans un processus d'intégration, domiciliées dans le canton de Berne, souhaitant apprendre l'allemand ou le français, se trouvant en situation défavorisée et étant considérées comme difficilement accessibles. Ceci englobe notamment :

- les parents (en particulier les mères) ayant des enfants en âge préscolaire ou scolaire,
- les adultes issus du regroupement familial,
- les femmes en recherche d'emploi ne bénéficiant pas de l'assurance chômage (AC) ou à l'aide sociale,
- les adultes récemment entrés sur le territoire,
- les ouvriers travaillant par postes et autres salariés qui, en raison de leurs conditions de travail, ont difficilement accès aux offres de formation existantes.

3.2 Encouragement actuel et futurs besoins

L'encouragement des groupes sociaux défavorisés conformément à la LFOP (incluant les cours de langues pour migrants et migrantes) s'élevait à près de 3,7 millions de francs en 2009. Ce montant a permis de subventionner les offres d'environ 6 200 participants¹⁴, soit un encouragement à hauteur d'environ 600 francs en moyenne par personne.

A titre de comparaison, l'encouragement s'élevait en 2007 à près de 2,8 millions de francs pour environ 5 200 participants, soit une moyenne de 530 francs par personne en moyenne¹⁵.

L'encouragement des cours de langues (cours d'allemand et de français jusqu'au niveau B1 CECRL) destinés aux migrants et aux migrantes a été fortement développé ces dix dernières années. En 2001, moins de 10 pour cent des subventions (environ 500 000 francs) étaient imputés à l'encouragement des compétences linguistiques. Ce chiffre s'élevait à 3,2 millions de francs en 2009, soit plus de 60 pour cent des dépenses de l'OSP pour la formation continue. Près de 25 000 heures de cours ont donc pu être subventionnées¹⁶.

L'OSP dispose aujourd'hui d'un système efficient et efficace pour encourager les cours de langues à bas seuil destinés aux migrants et aux migrantes. Les fonds publics entraînent une nette réduction du montant des cours afin de permettre également la participation des personnes à faibles revenus. Contrairement au chèque de formation, l'encouragement n'est pas limité à un certain montant par

¹² « A bas seuil » signifie, dans un contexte social, que les offres peuvent être suivies sans difficultés particulières. Dans le cas des cours de langues, cela peut signifier que le montant du cours est modéré, les horaires des cours tiennent compte des possibilités des participants (par exemple parents, salariés), certains cours ne sont ouverts qu'aux femmes, les institutions prestataires proposent une garde d'enfants parallèlement au cours, les objectifs d'apprentissage et les méthodes didactiques s'adressent à des participants faiblement qualifiés, etc.

¹³ Le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) structure les compétences linguistiques selon les niveaux A1 à C2.

¹⁴ Ce chiffre ne représente pas un nombre de personnes individuelles, les personnes ayant suivi par exemple deux cours dans une même année calendaire étant comptabilisées deux fois.

¹⁵ Les chiffres sont tirés des rapports de gestion 2009 et 2007 de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne.

¹⁶ Ces chiffres se rapportent aux cours d'allemand et de français allant jusqu'au niveau B1 CECRL, subventionnés par des fonds du canton et de la Confédération selon une approche spécifique à un groupe cible. Par ailleurs, l'OSP utilise également des fonds cantonaux pour encourager des cours de langues comme offres spécifiques à un thème. Les imputations de l'encouragement sont ici moindres puisqu'il s'agit en règle générale de cours de niveaux B2 et C1 CECRL.

personne et par an, ce qui permet aux participants de suivre les cours en continu et d'acquérir le niveau linguistique désiré.

Aujourd'hui, l'offre couvre les besoins à plus d'un égard et satisfait aux exigences de qualité. Cependant, par rapport aux besoins observés dans la pratique, elle reste trop restreinte et présente des lacunes. Actuellement, il n'existe pas d'analyse des besoins à l'échelle cantonale, mais le bureau cantonal de l'intégration en a établi le mandat dans le cadre de l'élaboration d'actes législatifs découlant de la loi sur l'intégration. Dans la pratique, l'OSP peut régulièrement constater que la demande augmente et est supérieure à la quantité d'offres actuellement disponibles. Les nouvelles dispositions relatives au droit des étrangers et de l'intégration, qui exigent un justificatif du niveau linguistique, contribuent à l'accroissement de la demande.

3.3 L'encouragement de programmes de la Confédération

L'encouragement de l'intégration de la Confédération joue un rôle de plus en plus important pour l'encouragement des cours de langues au niveau cantonal. Depuis 2009, l'OSP reçoit des fonds du crédit fédéral d'intégration afin de mettre en œuvre la priorité « Langue et formation ». Ainsi, en coopération avec le bureau cantonal de l'intégration (SAP), l'OSP met en œuvre l'encouragement de programme de la Confédération. Le pilotage et le financement sont réalisés sur la base de l'encouragement de programmes du canton conformément à la LFOP et au concept d'encouragement de programmes du bureau de l'intégration et de l'OSP. Les fonds sont alloués pour l'essentiel à l'encouragement des cours de langues à bas seuil pour migrants et migrantes.

La Confédération prévoit d'ici 2014 d'augmenter les fonds et de changer de système pour mettre en place des forfaits cantonaux applicables à l'ensemble du domaine de l'encouragement de l'intégration. Dans cette optique, le canton élabore sa propre stratégie d'encouragement de programmes avec les collaborateurs de toutes les directions concernées (cf. chapitre 3.4.).

3.4 Nouvelles bases cantonales de l'encouragement de l'intégration

Le canton de Berne est en train d'instaurer de nouvelles bases pour l'encouragement de l'intégration et des compétences linguistiques. D'une part, une loi sur l'intégration est en cours d'élaboration et devrait entrer en vigueur d'ici 2012. Cette loi doit jeter les bases d'un encouragement de l'intégration et des compétences linguistiques plus adapté à la demande et aux besoins. Elle prévoit de mettre en œuvre l'encouragement des compétences linguistiques en appliquant le modèle actuel de l'OSP pour l'encouragement des programmes.

D'autre part, la Confédération procédera d'ici 2014 à un changement de système pour l'encouragement de l'intégration et des langues. Elle continuera à déterminer les priorités de son programme d'encouragement, mais les fonds seront directement alloués sous forme de forfaits aux cantons, qui seront chargés de leur répartition et de leur gestion. A partir de 2014, ces forfaits seront entièrement axés sur le domaine des migrations (y compris le domaine de l'asile). Afin de mettre en œuvre le programme d'encouragement de la Confédération, le canton de Berne élaborera d'ici 2014 un nouveau concept cantonal de programmes qui sera réalisé dans le cadre de la Collaboration interinstitutionnelle (CII) avec l'ensemble des directions concernées (SAP, ECO, POM, INS)¹⁷.

La loi cantonale sur l'intégration et le concept cantonal de programmes constitueront le fondement d'un encouragement de l'intégration et des langues adaptés à la demande et aux besoins. La loi prévue relative à l'intégration se concentrera davantage sur le devoir d'intégration et d'apprentissage linguistique des migrants et des migrantes. Le projet de loi prévoit des mesures telles que des entretiens préliminaires et des conventions d'intégration, qui permettront de clarifier le besoin de

¹⁷ La POM ne participe pas à la CII.

formation continue et de continuer à envoyer des personnes suivre des cours de langues – voire, dans certains cas, à les y obliger, quitte à les sanctionner. Les personnes défavorisées en matière de formation et devant être tout particulièrement encouragées pourront ainsi être mieux cernées et soutenues. Le besoin de cours de langues à bas seuil sera encore accru par cette nouvelle réglementation. Pour un encouragement systématique et efficace des compétences linguistiques, il est nécessaire au préalable de développer la quantité d'offres, de poursuivre le développement et l'assurance de la qualité, et d'augmenter les subventions cantonales.

3.5 Autres aides financières aux personnes à faibles revenus

Le canton de Berne offre différentes possibilités complémentaires aux personnes à faibles revenus afin de les aider à financer un cours de langues. Il s'agit, comme dans le cas du chèque de formation, d'un encouragement axé sur la demande. Il n'est octroyé qu'aux personnes remplissant certains critères : le financement a lieu, selon la mesure, via la Confédération, le canton, la commune ou l'institution prestataire.

- **Les personnes inscrites au chômage** peuvent participer à des cours de langues dans le cadre de mesures relatives au marché du travail par le biais de l'assurance chômage. Cela vaut également pour les personnes venant juste d'entrer sur le territoire et n'ayant pas droit à l'AC. Elles peuvent solliciter un délai-cadre technique et ont ainsi accès aux mesures relatives au marché du travail telles que les cours de langues.
- **Les personnes à faibles revenus :**
 - Les personnes bénéficiant de l'aide sociale peuvent bénéficier de cours de langues par le biais de l'**aide sociale** des communes. Le financement et les critères d'allocation sont définis par les communes.
 - 14 communes du canton de Berne ont introduit la **CarteCulture**. Les personnes à faibles revenus domiciliées dans ces communes peuvent bénéficier de remises allant jusqu'à 50 pour cent sur des prestations ayant trait à la formation, à la culture ou au sport. Dans le canton, la CarteCulture n'est valable qu'auprès de trois prestataires de cours à bas seuil dans le domaine des migrations. Les remises sont entièrement à la charge des prestataires.
- **Les personnes auxquelles a été accordé le statut de réfugié ainsi que les personnes admises à titre provisoire** suivent des cours de langues spécifiques que la SAP finance entièrement au moyen des fonds alloués par la Confédération et le canton.

4. Le chèque de formation : principes fondamentaux et conclusions

Le chèque de formation est un instrument possible de financement axé sur la demande de la formation continue. Le présent chapitre classe le chèque dans le financement axé sur la demande et explicite les hypothèses théoriques servant de base au modèle du chèque. Ce chapitre met en parallèle et évalue de façon critique les effets à escompter sur la base de réflexions théoriques relatives au chèque, l'évaluation scientifique des résultats tirés de la pratique genevoise, l'expérience de la Confédération ainsi que les modèles existant à l'étranger.

4.1 Instruments de financement axés sur la demande : instruments et modes d'action

Le financement public de la formation continue peut être axé sur l'offre ou sur la demande. En d'autres termes, ce sont soit les offres de formation, soit les personnes qui sont encouragées¹⁸. La Suisse a déjà recours à divers instruments de financement axés sur la demande.

Les instruments de financement axés sur la demande se distinguent entre ceux ayant un effet incitatif sur le comportement de la population en termes de formation continue, et ceux n'ayant pas cet effet incitatif. Le **chèque de formation**, l'épargne subventionnée (**épargne à des fins de formation/comptes de formation**) ainsi que les **fonds tripartites** ont un effet incitatif. La **déduction fiscale**, les **bourses**, les **emprunts** et l'instrument **GefoS** (« **Geld folgt Studierenden** »¹⁹ n'ont aucun effet incitatif, notamment auprès des personnes faiblement qualifiées²⁰.

Le passage ci-après aborde les mécanismes fondamentaux servant de base au modèle des partisans et partisans du financement axé sur la demande.

Effet sur l'offre du financement axé sur la demande

Les participants potentiels peuvent choisir (plus ou moins) parmi les offres. On attend donc du financement axé sur la demande qu'il ait une influence notable sur le comportement des prestataires. Il doit entraîner une concurrence en termes de prix et de qualité et veiller à assurer une offre en meilleure adéquation avec les besoins des demandeurs.

Effet sur la demande du financement axé sur la demande (effet incitatif)

Les mesures publiques de financement sont censées entraîner une augmentation du nombre total de formations continues et encourager la formation continue des personnes qui n'y avaient pas accès jusque-là. L'effet incitatif réel d'un instrument dépend essentiellement de l'efficacité prospective de l'encouragement financier – c'est-à-dire avant que la taxe de cours ne soit due. Avec le chèque de formation, les demandeurs peuvent obtenir un chèque avant d'avoir à régler le montant du cours. L'efficacité des autres instruments tels que la déduction fiscale est rétrospective. Les participants ne reçoivent l'aide financière qu'après avoir payé le montant du cours par leurs propres moyens.

¹⁸ Pour en savoir plus sur le système et la description des différents instruments, cf. Wolter 2003.

¹⁹ L'instrument de financement GefoS permet aux institutions de recevoir des subventions forfaitaires en fonction du nombre d'étudiants.

²⁰ Les bourses, les possibilités de déduction fiscale et le principe «Geld folgt Studierenden» (GefoS) n'ont pas ou que peu d'influence sur la demande. Il s'agit certes de financements axés sur la demande, car ils laissent les demandeurs choisir leur formation continue mais ne créent guère d'effet incitatif du fait que le remboursement n'a lieu qu'a posteriori, que la charge administrative est très lourde pour le demandeur et que l'encouragement est alloué directement au prestataire de sorte que les demandeurs ne s'en rendent pas vraiment compte. Les déductions fiscales n'atteignent pas les groupes cibles défavorisés. Elles sont surtout avantageuses pour les personnes gagnant bien leur vie. Les déductions fiscales sont négligeables pour les personnes à faibles revenus. On peut considérer un effet d'aubaine proche de 100 pour cent. Les emprunts ne sont guère sollicités et ne jouent en Europe qu'un rôle subsidiaire. Ils se prêtent davantage aux formations et aux formations continues coûteuses et longues.

La formation continue axée sur la demande va souvent de pair avec des **effets d'aubaine (effets de substitution)**. Si, après l'introduction de mesures publiques, la demande ne s'accroît ni en général, ni dans certains groupes sociaux, on parle d'effets d'aubaine. Le financement public n'entraîne pas d'augmentation de la participation à la formation continue. Autrement dit, la décision d'une personne de suivre une formation continue n'est pas influencée par l'éventualité d'une aide financière. Le chèque se substitue tout simplement au montant que l'on aurait versé de sa poche de toute façon. Cette mesure n'a donc pas d'effet incitatif.

4.2 Etat des lieux sur le financement axé sur la demande et sur le chèque de formation

La participation à la formation continue est influencée par de nombreux facteurs, les instruments de financement ne jouant qu'un rôle partiel dans cette interaction complexe. L'évaluation empirique des instruments de financement axé sur la demande – parmi lesquels figure le chèque de formation – présente encore d'importantes lacunes. On a particulièrement mal étudié l'effet causal sur la demande (effet incitatif), de tels instruments visant surtout un effet sur les prestataires. Il est donc difficile de dire si le financement axé sur la demande a un effet incitatif sur la demande. Les évaluations des instruments mis en œuvre jusqu'à présent se heurtent souvent à l'état des données ou ne remplissent pas les critères scientifiques. On manque de données objectives, d'études de rentabilité et de calcul portant sur les effets d'aubaine et la hausse causale de la participation à la formation continue. Une évaluation de l'effet et de l'utilité des instruments de financement dans la formation continue doit donc s'appuyer sur des connaissances spécialisées et des réflexions théoriques de plausibilité²¹.

Néanmoins, le chèque de formation reste l'instrument de financement axé sur la demande le mieux analysé sur un plan scientifique. Il existe en Suisse deux nouvelles évaluations réalisées selon des critères scientifiques qui ont été intégrées au présent rapport²². Elles concernent le chèque de formation dans le canton de Genève ainsi que l'expérience de terrain de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Dans le contexte européen, certains rapports font le point sur la structure et l'effet du financement axé sur la demande dans la formation continue²³. Ils ont vu le jour sur mandat du monde politique en vue de servir de base décisionnelle au lancement d'instruments de financement publics. Ces rapports analysent une sélection d'expériences (essentiellement d'Europe). Il faut encore mentionner une série de nouvelles études, rapports et expertises qui analysent la promotion de l'épargne à des fins de formation continue, les flux de capitaux dans la formation professionnelle supérieure (en Suisse) et le comportement des prestataires sur le marché de la formation continue²⁴. Les conclusions de ces études ont été prises en compte dans la mesure où elles étaient pertinentes pour le présent mandat d'évaluation²⁵. Enfin, il convient de dire qu'il existe peu d'études empiriques sur le comportement des prestataires et les facteurs qui influent sur ce comportement²⁶.

4.3 Mise en œuvre des chèques de formation en Suisse

Jusqu'à ce jour, seul le canton de Genève a réellement testé le système des chèques de formation et l'a évalué de manière scientifique²⁷. En 2006, sur mandat de l'OFFT, le Centre de recherche sur l'économie de l'éducation de l'Université de Berne a fait une expérience sur le terrain de grande

²¹ Cf. Wolter 2008.

²² Cf. CEPP 2006a et 2006b, Wolter et Messer 2009, Messer et Wolter 2009.

²³ Cf. par exemple OCDE 2005, Dohmen 2007, Wolter 2003.

²⁴ Seiler et al. 2009, Schaerrer et al. 2009, Weber et Tremel 2009, Wolter 2008, Rürüp (n.d.).

²⁵ Une bibliographie complète des ouvrages consultés se trouve dans la documentation complémentaire.

²⁶ Deux études existent en date de ce jour : Weber et Staempfli 2005, et Weber et Staempfli 2009. Une nouvelle étude sur l'action des institutions de formation continue, menée par Therese E. Zimmermann au Centre de formation continue universitaire de l'Université de Berne est actuellement en cours.

²⁷ Cf. CEPP 2006 a et b.

ampleur, mais limitée dans le temps, en matière de chèques de formation, qui a fait l'objet d'une évaluation en 2009²⁸. Les deux modèles et les expériences réalisées avec ceux-ci revêtent donc ici une importance particulière. Les résultats les plus intéressants sont brièvement présentés ci-après afin de mieux comprendre les conclusions du présent rapport.

Le canton de Fribourg a récemment lancé un projet pilote²⁹. Nous ne disposons encore d'aucune expérience systématique à l'heure actuelle. D'autres expériences et projets en relation avec des chèques de formation ont été menés par l'Association zurichoise pour la formation des parents, le Centre de liaison des associations féminines du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures ainsi que la Fédération des coopératives Migros. Tous les modèles étaient limités sur les plans temporel, spatial et financier et n'ont pas fait l'objet d'évaluations scientifiques³⁰.

Dans le cadre des mesures de stabilisation en cours actuellement, la Confédération (Secrétariat d'Etat à l'économie seco) consacre, pour les années 2010 et 2011, un total de 40 millions de francs aux chèques de formation. Cette mesure est destinée aux jeunes professionnels sans emploi³¹. Lancée en mars 2010, elle est mise à exécution par la fondation Speranza. Selon le rapport intermédiaire du seco, le démarrage de cette mesure a été assez lent jusqu'en été 2010, mais la demande de financement de formation continue a connu un vif essor pendant les périodes de chômage partiel³².

4.3.1 Evaluation du modèle « Chèque annuel de formation (CAF) » dans le canton de Genève

Modèle et objectifs

Genève encourage la formation continue des adultes en mettant en œuvre plusieurs mesures. Ainsi un Chèque annuel de formation (CAF) a-t-il été instauré parallèlement à l'encouragement de l'offre. Il doit inciter le plus grand nombre de personnes à acquérir des compétences de base et professionnelles et permettre aux personnes faiblement qualifiées d'accéder à la formation continue. Son impact a été scientifiquement évalué par une commission externe à l'issue de la première phase du projet (2001 – 2005). L'évaluation de la deuxième phase du projet (2005 – 2009) n'a pas encore été publiée.

Le chèque vise les personnes domiciliées ou exerçant une activité professionnelle à Genève jusqu'à un certain plafond de revenus. Elles peuvent bénéficier pendant trois ans d'un CAF de 750 francs (2 250 francs au maximum) et le faire reconnaître dans l'une des 900 offres de cours agréés du canton. Les cours proposés concernent majoritairement les domaines des langues, de l'informatique et de la gestion/administration. Seule une très petite proportion de l'offre vise une population faiblement qualifiée.

²⁸ Cf. Wolter et Messer 2009, ainsi que Messer et Wolter 2009.

²⁹ L'expérience s'est limitée à la ville de Fribourg et à un autre district. Groupe cible : les personnes de 25 ans et plus, sans diplôme de degré secondaire II. La valeur du chèque s'élevait à un maximum de 800 francs.

³⁰ Dans le canton de Zurich, les parents à faibles revenus reçoivent 100 francs pour toute inscription à un cours de formation destinés aux parents. La première année, 5 à 10 chèques ont été octroyés et 10 à 17 la deuxième année. La principale difficulté était de savoir comment toucher le groupe cible. Le projet à financement privé « Bonus 2000 » (2000-2004) mis en place dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a subventionné des cours de parents actifs à temps partiel, le chèque de formation couvrant jusqu'à 50 pour cent du montant des cours et s'élevant à 200 francs maximum. Le chèque de formation a été essentiellement utilisé par des femmes âgées de 34 à 46 ans ayant 3 enfants en moyenne. Elles ont suivi des cours d'informatique, de langue et de commerce. La Fédération des coopératives Migros accorde à tous ses salariés un chèque de 800 à 1 000 francs, valable pour les cours de loisirs de leur choix proposés par l'école-club Migros ou par une sélection d'autres prestataires. Le chèque couvre 70 à 100 pour cent du montant du cours.

³¹ Les jeunes professionnels sans emploi peuvent solliciter un chèque pour suivre la formation continue de leur choix. La formation continue doit être achevée en 2011. La valeur du chèque est de 5 000 francs maximum, et représente au plus 50 pour cent des taxes de cours. Pendant la durée de la formation continue, les bénéficiaires ne peuvent plus percevoir de prestations de l'assurance chômage. Cf.

<http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen>.

³² Vgl. www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen > Aperçu de l'état de mise en œuvre à la fin de l'été 2010, septembre 2010.

Effet sur la demande – Effet incitatif, groupes cibles atteints

L'effet incitatif du CAF a été réel dans la première phase du projet, mais il a été bien moins important qu'escompté³³. En outre, on a pu constater d'importants effets d'aubaine. Cette mesure a atteint les personnes bien qualifiées qui étaient déjà engagées dans le projet d'une formation continue. 86 pour cent des bénéficiaires n'ont sollicité le chèque qu'après s'être décidés pour la formation continue. Les personnes faiblement qualifiées et les personnes de plus de 45 ans n'ont pas pu suffisamment être atteintes. Le portrait-type de ces bénéficiaires est le suivant : femme, bien formée, de moins de 45 ans, célibataire, sans enfant et de nationalité suisse. Huit pour cent des bénéficiaires du CAF n'ont achevé que la scolarité obligatoire, ce qui est un taux plus faible que celui de la population globale (19 %). 38 pour cent des bénéficiaires du CAF ont obtenu un diplôme de niveau tertiaire. Au total, 8 027 chèques ont été délivrés à 5 850 personnes.

Dans la deuxième phase du projet, les résultats provisoires indiquent une augmentation du nombre de personnes sans formation post-obligatoire et en recherche d'emploi par rapport à la première phase. Le nombre de bénéficiaires du chèque croît chaque année et il est notamment aussi utilisé par des personnes qui jusque-là avaient peu suivi des formations continues. Le chèque a donc un effet incitatif.

Dans l'ensemble, le CAF n'a obtenu qu'un succès partiel, qui a pu être amélioré dans la deuxième phase du projet grâce à une campagne d'information optimisée. L'avantage du modèle genevois est que des personnes peu qualifiées peuvent solliciter le CAF sans être pour autant stigmatisées, le public visé par le chèque n'étant pas défini de manière trop étroite.

Effet sur l'offre – Utilisation de l'offre

Le financement axé sur la demande n'a eu aucun effet sur la structure de l'offre dans le cas du CAF de Genève. La palette des offres ne s'est guère modifiée au cours de la période correspondant à la première phase du projet, ce qui est en contradiction avec les hypothèses servant de base à ce modèle. De plus, on peut constater une nette concentration de l'offre dans quelques institutions prestataires : 84 pour cent des chèques ont été utilisés dans 7 des 79 institutions agréées.

Par rapport au financement total de la formation continue dans le canton de Genève, le CAF n'a qu'une importance marginale. Il vient compléter l'encouragement déjà existant de l'offre axée sur la demande. Ce facteur peut expliquer l'absence d'effet du CAF sur la structure de la demande.

Autres résultats primordiaux concernant le recours au chèque de formation :

- le CAF a surtout été utilisé pour les offres les plus proposées sur le marché (cours de langues et d'informatique, cours commerciaux) ; la motivation était professionnelle, la demande s'est concentrée sur les compétences et les contenus généralement recherchés et pouvant être utilisés sur le marché du travail.
- Les personnes de langue étrangère ont choisi, indépendamment de leur niveau de formation, des cours de français pour une meilleure intégration professionnelle et sociale.
- Dans la plupart des cours suivis, les taxes de cours correspondaient dans une large mesure à la valeur du chèque ; les formations choisies étaient surtout des formations continues de courte durée, la prise en charge du participant était minime.
- Une des raisons pour laquelle les personnes faiblement qualifiées ont généralement peu pu profiter du CAF réside dans l'offre de cours généralement limitée pour ces groupes cibles ; l'offre ne s'est pas élargie avec la mise en œuvre du CAF.

Points faibles du modèle genevois – Facteurs de réussite

L'évaluation du CAF met en évidence certaines faiblesses du modèle, ce qui permet de déduire, entre autres, les facteurs de réussite suivants :

³³ Pour en savoir plus sur le modèle du chèque à Genève, cf. CEPP 2006 a et b, ainsi que Evequoz 2009.

- il est nécessaire de fournir une information régulière et surtout adaptée aux groupes cibles (en particulier pour les personnes faiblement qualifiées), ainsi qu'un conseil adapté aux groupes cibles.
- La demande doit être traitée rapidement, l'allocation du chèque doit être prospective (avant que la taxe de cours soit due).
- Les chèques doivent pouvoir être cumulés afin de permettre aux bénéficiaires de suivre des formations continues plus chères.
- Il est nécessaire de proposer une offre plus large et de mieux l'adapter aux groupes cibles.

L'évaluation du CAF montre en outre que pour être efficaces, les chèques de formation doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique générale de promotion de la formation continue. Pour faciliter l'accès à la formation continue aux personnes faiblement qualifiées, il est nécessaire de mettre en place, au-delà de simples incitations financières, tout un appareil de mesures cohérent. Par exemple, communiquer des informations précises et systématiques sur les différentes possibilités de financement ainsi que sur les cours et les prestations de conseil afin de permettre aux personnes intéressées par la formation continue de choisir l'offre qui leur semble la mieux adaptée et dont le financement leur convient le mieux. Avec le centre de conseil « Cité des métiers », Genève a introduit le guichet unique. Les personnes intéressées par les offres de formation et de formation continue ainsi que par les possibilités de financement peuvent y trouver une information complète. Le guichet unique permet de transmettre une vue d'ensemble du domaine de la formation et de la formation continue.

Lambert (2007), qui a étudié dans quelle mesure les chèques de formation étaient appropriés pour les personnes faiblement qualifiées, tire également la conclusion que les obstacles financiers ne sont pas les seuls à entraver l'accès à la formation continue des personnes faiblement qualifiées. Il en découle que les instruments financiers incitatifs ne suffisent pas à surmonter les obstacles psychologiques et culturels. Les mesures d'information et de sensibilisation sont tout autant indispensables.

4.3.2 Résultats de l'expérience de l'OFFT en matière de chèques de formation

Modèle et objectifs

Des chèques de formation ont été octroyés à 2 437 personnes choisies au hasard dans le cadre d'une expérience scientifique. Leur comportement en termes d'utilisation a été comparé à celui d'un groupe de 10 000 personnes qui, elles, n'avaient pas reçu de chèque³⁴.

Les chèques distribués avaient des valeurs nominales fixes de 200, 750 et 1 500 francs. Ils permettaient le paiement total ou partiel d'une formation continue librement choisie. Le versement était effectué par l'OFFT sur présentation d'une simple attestation de suivi de cours. La moitié des bénéficiaires ont eu la possibilité de bénéficier, s'ils le souhaitaient, d'une assistance téléphonique gratuite pour le choix de la formation continue.

Cette expérience scientifique a permis d'analyser les effets des chèques de formation dans certaines conditions, et notamment de calculer les effets d'aubaine, la participation causale supplémentaire à la formation continue (effet incitatif) ainsi que l'effet durable sur la participation à la formation continue. En revanche, il est impossible de se prononcer sur les effets et évolutions à long terme, par exemple concernant l'accroissement de la demande en fonction de la notoriété du chèque de formation, les coûts engendrés par la formation, les éventuels effets d'aubaine ou d'abus dans le cas d'un financement à long terme par chèque de formation.

Effet sur la demande – Effet incitatif, groupes cibles atteints

L'évaluation en vient à la conclusion que le financement axé sur la demande et en particulier le chèque de formation constituerait « la forme la plus efficace d'encouragement de la participation à la

³⁴ Il s'agissait de personnes ayant déjà participé à l'enquête suisse sur la population active ESPA en 2005.

formation continue »³⁵. Son efficacité dépend toutefois de sa conception, et en particulier de la définition plus ou moins stricte des groupes cibles.

Au cours de l'expérience, la participation à la formation continue a presque augmenté de 20 pour cent, mais on a pu constater un effet d'aubaine supérieur à 60 pour cent dans l'ensemble. Le chèque de formation a été plus fréquemment utilisé par les femmes, les personnes bien qualifiées ainsi que les personnes exerçant une activité professionnelle. Les effets d'aubaine ont surtout été constatés chez les personnes disposant d'une formation post-obligatoire. 80 pour cent des personnes en possession d'un diplôme de niveau tertiaire ont utilisé le chèque pour suivre une formation continue qu'ils auraient suivie même sans disposer d'aucune aide financière. On n'a pu constater aucun effet positif pour le marché du travail à court terme (sécurité de l'emploi accrue, salaires plus élevés), les effets à long terme ne pouvant être mesurés dans le cadre de cette expérience.

Le chèque de formation n'a pas pu bousculer le schéma habituel de la participation à la formation continue mais a renforcé les différences déjà existantes. En règle générale, les femmes, les personnes bien qualifiées ainsi que les personnes exerçant une activité professionnelle prennent davantage part aux formations continues. Au sein du groupe de personnes ayant reçu un chèque, ce schéma est encore plus visible par rapport au groupe de comparaison.

De plus, on peut observer une sensibilité au prix lors de l'utilisation : plus la valeur nominale est importante, plus la fréquence d'utilisation des chèques est élevée. Les chèques de formation les moins élevés dont la valeur nominale était de 200 francs ont tous entraîné des effets d'aubaine, leur efficacité a donc été nulle. Pour que le chèque de participation entraîne une hausse de la participation, il doit avoir une valeur nominale minimum d'environ 1 000 francs. Le taux de participation des personnes exerçant une activité professionnelle à la formation continue peut seulement être augmenté en émettant des chèques d'une valeur nominale relativement élevée.

Le service de conseil en matière de formation continue proposé dans le cadre de l'expérience n'a eu aucun effet sur la participation. Seuls 8 pour cent des bénéficiaires d'un chèque de formation ont eu recours à l'assistance téléphonique gratuite.

Effet sur l'offre – Utilisation de l'offre

Afin d'alléger les démarches administratives, le chèque de formation n'a pas été limité à certaines offres. Le chèque a le plus souvent été utilisé pour suivre des cours d'informatique et de langues. Aucun effet particulier n'a pu être observé tant sur les autres offres à orientation professionnelle que sur les offres proposant des activités de loisirs ou celles n'ayant pas de rapport avec le marché du travail.

4.3.3 Expériences à l'étranger en matière de modèles axés sur la demande

Dans différents pays de l'OCDE, divers modèles de chèques de formation ou de dispositifs similaires à celui des chèques de formation ont été mis en place : des modèles de comptes de formation ou d'apprentissage³⁶ en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Belgique et des chèques de formation en Autriche et en Italie³⁷. Il s'agit aussi bien de modèles visant une large population que de modèles visant des groupes cibles petits et restreints. Comme cela a été mentionné plus avant, l'évaluation

³⁵ Cf. Wolter et Messer 2009 : 15.

³⁶ Les comptes d'apprentissage (connus en Grande-Bretagne sous le nom de « Individual Learning Accounts ILA ») font l'objet d'une classification différente parmi les instruments, étant assimilés parfois à la promotion de l'épargne à des fins de formation continue, parfois aux chèques de formation, la durée du projet étant généralement trop courte pour permettre effectivement aux personnes d'épargner en vue d'une formation et les personnes à faibles revenus n'ayant guère la possibilité d'épargner. Comme il s'agit de soutiens individuels et que le montant des subventions correspond approximativement à celui des différents modèles de chèque, on peut les faire figurer au rang des modèles de chèque. Dans certains programmes, les bénéficiaires ont aussi effectivement reçu un chèque.

³⁷ La documentation donne un bon aperçu des différents modèles.

scientifique des modèles mis en œuvre présente de grandes lacunes et les informations concernant les modèles ne sont que partiellement disponibles, ce qui rend toute comparaison difficile.

Les expériences pratiquées dans les pays de l'OCDE montrent que les chèques de formation et les comptes d'apprentissage peuvent être des instruments efficaces pour faciliter la participation à la formation continue des personnes faiblement qualifiées. Leur effet sur la demande dépend à la fois de la conception des modèles et d'autres facteurs. Il convient de souligner les points suivants :

- **Effet sur la demande, atteinte du groupe cible :** Il existe généralement un effet incitatif. Dans presque tous les modèles, les femmes et les personnes bien qualifiées en profitent davantage que les autres groupes sociaux, les inégalités existantes se voient donc en partie renforcées. Il est difficile de se faire une idée précise sur l'atteinte des groupes cibles défavorisés. Les personnes faiblement qualifiées et les personnes d'un âge plus avancé étaient sous-représentées dans tous les modèles. En outre, on constate d'importants effets d'aubaine ;
- **Montant des subventions publiques :** Les valeurs nominales des chèques et des comptes d'apprentissage sont globalement peu élevées. Elles atteignent un maximum de 300 euros mais se trouvent souvent bien en-deçà. Seuls les modèles autrichiens et italiens affichent des plafonds de 1 000 à 3 000 euros. Les subventions sont difficilement comparables au niveau international car elles ne sont pas en rapport avec les frais engendrés par les cours dans les pays respectifs ;
- **Demande, agrément et assurance qualité :** Une démarche et un traitement administratifs facilités de la demande augmentent la participation à la formation continue des groupes cibles ayant peu accès à la formation, tout en allégeant la tâche des administrations. Un dispositif simple permettant d'agrémenter les prestataires et les offres limite également les frais administratifs. Mais cette simplicité est également un inconvénient, car le nombre d'abus est relativement élevé et la qualité des offres est insuffisante (ce qui a provoqué l'arrêt de certains programmes).
- **Information et marketing :** L'information et le marketing jouent un rôle important, le contact direct restant primordial surtout en ce qui concerne les groupes cibles ayant peu accès à la formation. Peu d'informations sur l'importance du conseil dans les différents modèles sont disponibles. Des critiques se sont fait entendre sur le fait que les instruments de financement ne sont pas assez connus et que la qualité des informations concernant l'organisation ainsi que des conseils axés sur les compétences est insuffisante.

4.4 Conclusions sur l'effet des chèques de formation

Le modèle des chèques de formation repose sur deux hypothèses qu'il convient de remettre en cause compte tenu des expériences faites en la matière :

- Le chèque de formation permet aux personnes intéressées par une formation continue de choisir entre plusieurs offres et donc d'influencer les contenus et la qualité de ces offres.
- Les décisions relatives à la formation continue dépendent principalement de préoccupations financières. Autrement dit, les obstacles susceptibles d'empêcher quelqu'un à participer à une formation continue sont surtout d'ordre financier. Le chèque de formation est une mesure incitative sur le plan financier qui permet aux personnes n'ayant que peu participé à la formation continue de surmonter leurs difficultés.

Si l'on exerce un regard critique, on constate que les hypothèses théoriques relatives au modèle du chèque de formation ont des prétentions uniquement économiques. Ce modèle ne tient pas compte du fait que les décisions relatives à la formation continue ne dépendent pas exclusivement d'aspects financiers, mais sont extrêmement complexes. D'autre part, il s'avère que ce modèle ne tient pas compte de la structure. Le modèle du chèque de formation doit donc être relativisé dans son ensemble. On peut avancer les objections suivantes :

- Dans la pratique, le chèque de formation a un effet généralement incitatif, mais qui reste toutefois moins important qu'escompté ;
- Il entraîne des effets négatifs, et notamment des effets d'aubaine substantiels. Les personnes bien qualifiées profitent nettement plus du chèque de formation que les personnes faiblement qualifiées. Les différences existant entre la participation à la formation continue sont renforcées ;
- L'efficacité du modèle est donc remise en question et dépend fortement de sa conception ;
- La non-participation à la formation continue ne s'explique pas seulement par des difficultés financières. D'autres facteurs, qui peuvent être également rationnels, sont ici déterminants : les facteurs sociodémographiques, la motivation, les problèmes psychologiques, le manque de temps ou le rapport entre utilisateur privé et investissement privé³⁸ ;
- Il est permis de douter de l'efficacité du financement public au moyen du chèque pour deux raisons : premièrement, dans le cas d'un financement public à long terme des chèques de formation, il n'est pas à exclure que les employeurs reportent une partie des frais de formation continue sur les employés (« effet d'éviction »). Cet effet sur le comportement des employeurs, qui prennent actuellement en charge une part substantielle des frais de formation continue, n'a pas été analysé par exemple dans le cadre de l'OFFT qui visait le court terme. Deuxièmement, il faut s'attendre à d'importants effets d'aubaine (comme cela a déjà mentionné) ;
- Il est aussi permis de douter de l'effet du libre choix sur l'offre. Les résultats de Genève viennent contredire l'hypothèse selon laquelle le chèque de formation influence le profil de l'offre ;
- Les options pouvant être choisies par les personnes intéressées par une formation continue sont relativement limitées. Premièrement, le marché de la formation continue est fortement segmenté. Deuxièmement, l'éventail d'offres est plus restreint dans les régions rurales en particulier, ce qui limite les options à choisir. Troisièmement, l'offre visant les groupes cibles faiblement qualifiés est particulièrement limitée par rapport au total de l'offre de formation continue. À Genève, le chèque de formation n'a pas permis d'élargir ce segment d'offre et un marché à proprement parler ne peut pas émerger dans ces conditions ;
- L'évaluation de l'expérience de l'OFFT met en évidence qu'une utilisation efficace des fonds publics destinés aux chèques de formation ne peut être garantie que si le chèque profite à « un groupe très limité de personnes »³⁹. On peut objecter à cela que l'effet sur l'offre est d'autant plus limité que l'octroi des chèques est sélectif.

Les expériences réalisées à ce jour ainsi que les réflexions de principe permettent de conclure que l'effet sur l'offre du financement axé sur la demande n'est pas celui escompté. De récentes publications scientifiques mettent elles aussi en doute l'hypothèse selon laquelle le financement de la demande rendrait l'offre de formation continue plus attrayante et en améliorerait la qualité. Comme cela a déjà été mentionné, il existe maintenant quelques publications scientifiques analysant le comportement des institutions prestataires sur le marché de la formation continue. Une expertise de Weber et Tremel (2009) ainsi qu'une analyse empirique d'institutions prestataires (Weber et Stämpfli 2009) mettent en question les effets du financement axé sur la demande sur le comportement des prestataires sur un marché segmenté tel qu'il se présente en Suisse⁴⁰. Ces études montrent que l'effet sur l'offre du financement axé sur la demande n'est pas celui escompté et viennent ainsi contredire le

³⁸ L'étude de Lambert 2007 souligne également que ce ne sont pas les obstacles financiers, mais culturels et psychologiques qui sont à l'origine de l'exclusion de la formation continue.

³⁹ Cf. Wolter et Messer 2009 : 14.

⁴⁰ Outre les publications mentionnées, citons une nouvelle étude en cours de réalisation de Therese E. Zimmermann, Zentrum für universitäre Weiterbildung der Universität Bern, portant sur l'action des institutions de formation continue.

modèle de marché. Elles analysent, à partir d'une perspective institutionnelle, l'influence des facteurs externes⁴¹ et internes⁴² sur la gestion des offres par les prestataires :

- Le modèle de marché part du principe que des facteurs externes influencent le comportement des prestataires. On suppose que le financement axé sur la demande et la concurrence entre les prestataires influencent la qualité et le prix des offres ainsi que leur gestion par les prestataires.
- Les données empiriques et l'expertise n'étayaient pas ces hypothèses, elles montrent que la gestion des offres dépend plus de facteurs internes que de facteurs externes. Ces sont surtout la professionnalisation des employés et la taille de l'institution (tous deux facteurs internes) qui influencent l'action en matière d'offre et la capacité de planification des prestataires et non, comme cela est souvent supposé, la situation sur le marché et les conditions de concurrence.
- Les facteurs externes ont plutôt un rapport avec le financement : plus le financement public est important, plus l'accent est mis sur la qualité et meilleure est la capacité de planification de l'institution. Plus les offres sont financées par les participants, moins les prestataires accordent de l'importance à la qualité. Le financement public, lié à des critères de qualité, montre ici son efficacité⁴³.
- Il existe un lien étroit entre le financement axé sur la demande et la logique des prestataires. Dans le marché segmenté de la formation continue, on observe les situations suivantes : plus le financement axé sur la demande est important, plus il entraîne d'effets négatifs dans la logique des prestataires. Par exemple :
 - les prestataires considèrent nettement leur propre intérêt et sont moins coopératifs ;
 - les prestataires destinent leur offre à la demande prévisible ;
 - les groupes cibles solvables et prêts à payer sont intéressants pour les prestataires. Les groupes à risque sur le marché du travail tels que les personnes faiblement qualifiées, les migrants et les migrantes ou encore les employés plus âgés sont difficiles à situer précisément sur un plan social, de même qu'ils sont difficiles à atteindre ;
 - les prestataires font peu d'efforts pour développer de nouvelles offres par économie. Ils multiplient les offres qui ont du succès, créant ainsi une soi-disant diversité ;
 - pour encourager le plus de demandes possible, les conditions d'autorisation sont plus souples et plus laxistes, ce qui entraîne une forte hétérogénéité des groupes en termes de connaissances préalables et d'intérêts. Cette attitude a un effet néfaste sur la qualité de l'offre : les standards de haut niveau sont difficilement réalisables. Cela demande un encadrement poussé des participants et complique le cours sur le plan méthodologique et didactique. Une réalisation efficace de l'offre du point de vue de l'entreprise n'est possible qu'en rabaisant les exigences ;
 - la qualité des offres (cours, encadrement, expertises d'évaluation) dépend aussi beaucoup des enseignant et du niveau de leur salaire. Ils travaillent généralement à titre accessoire et ne sont engagés que lorsque l'offre est mise en place.

⁴¹ Facteurs externes : financement, perception de la situation de marché, situation de concurrence, position de succès.

⁴² Facteurs internes : taille, activité et professionnalisation des organisations.

⁴³ C'est ce qu'illustre également une analyse d'effet (cf. Schmid 2002) sur la subvention publique de la formation continue établie sur mandat de la Direction de l'instruction publique. Schmidt indique que les différentes mesures de pilotage normatives, financières, informatives et liées aux prestations ont entraîné une meilleure assurance qualité dans les institutions subventionnées. Les institutions subventionnées liées par un contrat de prestations pratiquent en permanence une meilleure assurance qualité que les institutions non subventionnées. Elles disposent bien plus souvent d'un plan directeur et de directives internes de qualité, organisent des manifestations internes de formation continue, réalisent plus fréquemment des analyses de besoins et se basent beaucoup plus souvent sur des critères d'exigence pour l'engagement des animateurs de cours.

5. Les chèques de formation pour l'intégration linguistique des migrants et des migrantes (motion Pardini)

L'évaluation des chèques de cours de langues et de formation continue subventionnés conformément à la LFOP s'effectue selon la motion Pardini dont nous rappelons ci-après les principaux arguments pour une meilleure compréhension des résultats.

5.1 La motion Pardini

La motion Pardini (M 185/2008), adoptée le 10 septembre 2009 sous forme de postulat par le Grand Conseil – exige du Conseil-exécutif l'introduction de chèques de formation et d'un crédit de 500 heures de cours en vue de favoriser l'intégration linguistique des migrants et migrantes. Cette mesure doit donner à ces derniers la possibilité de suivre des cours de langues et d'atteindre le niveau A2 CECRL. Parallèlement, le développement de l'offre est censé répondre à la demande croissante de cours axés sur les besoins et géographiquement décentralisés. « L'acquisition de la langue nationale doit être conçue comme un perfectionnement professionnel pour bénéficier ainsi des subventions prévues par la LFPr » (motion Pardini 2008). Les articles 3 et 7 LFPr préconisant la prise de mesures dans le domaine de la formation professionnelle pour favoriser l'intégration des groupes défavorisés dans le monde du travail.

D'après le motionnaire, l'importance capitale de la langue comme mesure d'intégration est certes largement établie, mais l'acquisition des bases de la lecture, de l'écriture et de l'expression orale (parler et comprendre la langue) exigées pour obtenir le niveau A2 CECRL, requiert, au dire des experts, 500 heures de cours environ pour des personnes non habituées à l'apprentissage. Des études montrent par ailleurs que près de 63 000 migrants et migrantes exerçant une activité professionnelle ne disposent pas du temps nécessaire pour apprendre une langue nationale. Il existe donc un réel besoin de développement d'offres adaptées aux groupes cibles dans la pratique (motion Pardini 2008).

Le Conseil-exécutif soutient cette requête sur le fond et indique déjà mener une politique active d'encouragement de la formation continue dans le cadre de la LFOP. Dans sa réponse, il s'engage d'une part à examiner plus précisément l'utilisation des chèques de formation et à fournir un rapport qui servira de base à la future prise de décision, et fait remarquer d'autre part : « L'octroi, comme l'exige la motion, de bons de formation aux seuls migrants et migrantes ne se justifie pas. Il faudrait plutôt envisager d'étendre ces bons à l'ensemble de la population du canton, dans les limites d'un revenu plafonné, et pour une offre de formation continue clairement définie. »

Le Conseil-exécutif critique par ailleurs le modèle de chèques de formation de Genève, qui finance à la fois l'offre et la demande, ce qui implique une double charge administrative et informative. Le chèque de formation a certes un effet incitatif chez les habitants n'ayant achevé que la scolarité obligatoire, mais est surtout demandé par les personnes ayant déjà suivi une formation du degré secondaire II (formation professionnelle initiale, écoles moyennes).

Par contre, le Conseil-exécutif rejette la requête concernant les crédits d'heures de cours, ceux-ci n'étant pas du ressort du canton, mais de l'employeur.

5.2 Procédure d'évaluation

L'OSP a comparé le modèle de chèques de formation à l'actuel encouragement de programmes en se basant sur des principes fondamentaux et sur les expériences faites en la matière jusqu'à ce jour. L'objectif était d'évaluer si l'utilisation de chèques était judicieuse et indiquée pour l'encouragement de la formation continue de manière générale et pour l'encouragement des cours de langues pour migrants et migrantes en particulier.

Les principaux arguments de l'OSP pour et contre les chèques de formation sont rapidement présentés ci-après. Le résultat de l'évaluation de la motion Pardini est récapitulé au chapitre 5.3.

Points forts du chèque de formation

Rentabilité, encouragement d'un groupe cible précis :

- le chèque de formation permet d'encourager différents groupes cibles définis avec précision. Le groupe cible pouvant bénéficier du chèque peut être déterminé avec précision, ce qui réduit les effets d'aubaine et augmente l'efficacité du chèque. Des chèques octroyés à une grande partie de la population tendent à générer des effets d'aubaine substantiels (attribution non ciblée, utilisation inefficace de fonds publics) ;
- le chèque de formation permet un encouragement gradué. La valeur nominale du chèque peut être adaptée aux revenus des bénéficiaires qui participent ainsi aux frais des cours suivant leur situation économique.

Concurrence, prix des cours, frais de participation :

- les deux modèles, à savoir le chèque comme l'encouragement de programmes, entraînent une certaine concurrence entre les institutions prestataires dans certains contextes, et ce de façon plus forte dans les villes que dans les régions rurales. Les coûts de mise en place de programmes de formation continue ainsi que les prix des cours ne sont pas dictés par l'Etat aux institutions prestataires, qui ont ainsi plein pouvoir de décision.

Points faibles du chèque de formation

Les répercussions sur l'offre et la demande ne correspondent pas aux effets attendus.

- Du point de vue théorique, le financement axé sur la demande devrait permettre de piloter l'offre. Pourtant, l'expérience de Genève tout comme les expertises scientifiques et les données empiriques ne montrent pas d'effet sur l'organisation de l'offre. En outre, le financement axé sur la demande comporte un risque d'influence négative sur la qualité de l'offre.
- L'effet incitatif dépend de l'ampleur et de l'adéquation du programme de formation proposé pour le groupe cible défini. Comme il a été constaté à Genève, l'offre pour les personnes faiblement qualifiées est minime. Cela peut donc expliquer pourquoi l'utilisation du chèque dans ce groupe fut en dessous de la moyenne et pourquoi l'effet incitatif escompté ne s'est pas produit.
- L'effet incitatif sur les groupes cibles faiblement qualifiés dépend de l'accessibilité des informations et de l'adéquation des prestations d'orientation. Pour trouver un écho auprès de ces groupes cibles, il faut non seulement des mesures financières, mais également des mesures complémentaires ciblées.
- Le problème du financement public d'une demande imprévisible se pose. Il ne peut être donné suite aux demandes que jusqu'à épuisement du budget, ce qui implique une procédure d'octroi transparente, soit selon le principe « premier arrivé, premier servi », soit par priorité lorsque le budget s'amenuise. Par conséquent, des personnes qui s'inscrivent à un cours de langues dans le courant de l'année devront éventuellement attendre pour obtenir la subvention. Mais les groupes s'intéressant aux cours de langues à bas seuil requièrent justement un système de subvention capable de s'adapter rapidement à la demande.

La rentabilité du modèle n'est pas prouvée et les coûts en sont imprévisibles.

- La rentabilité dépend en particulier de la définition du groupe cible et de la structure des procédures administratives (examen des demandes, agrément des offres). Les analyses de rentabilité font défaut pour tous les modèles de chèques de formation mis en place jusqu'à présent (en Suisse et à l'étranger), d'où la difficulté d'estimer le rapport investissement/utilité.
- Le travail administratif relatif à l'élaboration, à l'introduction et à la gestion d'un modèle de chèque de formation est donc difficilement chiffrable. Les données issues des expériences

menées jusqu'ici sont incomplètes et pratiquement incomparables. Même le modèle genevois ne fournit pas de données précises et aucune analyse de coûts n'a été effectuée jusqu'à présent. Les coûts salariaux des trois appareils administratifs concernés sont estimés à eux seuls entre 280 000 et 350 000 francs (3,3 postes à plein temps sans compter les allocations sociales des employeurs). Jusqu'à présent, aucune information actuelle n'est disponible, notamment sur l'augmentation de la demande après l'introduction des chèques et sur la réduction de la durée de traitement des demandes.

- Le développement de la demande suite à l'augmentation de la notoriété du chèque et donc celui des coûts (budget de subventionnement et frais administratifs) n'est pas non plus prévisible.
- Lors de l'élaboration de la LFOP, on avait renoncé à l'introduction de chèques de formation – et ce, pour des raisons financières et au vu de l'expérience faite à Genève. A Genève, 1 028 chèques au total d'une valeur nominale maximum de 750 francs avaient été alloués en 2001 à des personnes à faibles revenus. En 2002, le nombre de chèques atteignait 1 696, soit une augmentation de 65 pour cent. 0,252 pour cent de la population avaient bénéficié de chèques en 2001 et 0,416 pour cent en 2002. Si l'on applique ces pourcentages à la population du canton de Berne, 2 370 chèques seraient octroyés dans la première année et 3 900 dans la seconde. Les coûts correspondants s'élèveraient à 2,9 millions de francs. Si l'on suppose que 5 pour cent de la population de Berne sollicite un chèque, les coûts s'élèveraient à 35 millions de francs⁴⁴. Actuellement, l'OSP dispose d'un budget annuel alloué à l'encouragement de la formation continue d'à peine 5,7 millions de francs⁴⁵.
- Les chèques de formation provoquent toujours un effet d'aubaine. Pour endiguer celui-ci, le groupe cible des bénéficiaires doit être très limité.
- Par ailleurs, l'ajout d'un instrument supplémentaire compliquerait encore plus le financement de la formation continue et le rendrait encore moins transparent.

L'efficacité et la rentabilité du pilotage cantonal de l'offre est sujette à caution.

- Un système de chèques réduit le pilotage de l'offre par l'OSP à un simple agrément administratif des prestations proposées. Il supprime les avantages de l'actuel encouragement de programmes qui permet le pilotage des contenus, des performances, des effets et des critères de qualité.
- Dans le système de chèques, les prestataires orientent leurs offres sur la demande elle-même pilotée par les besoins et soumise aux tendances à court terme. Pour le canton, il est par contre plus intéressant d'encourager les offres répondant aux besoins de la société à long terme. Il convient d'utiliser les fonds publics là où la société en tire le plus de profit. Le pilotage de l'offre assure une continuité, une diversité et un ancrage local des offres, ce qui est rentable et souhaitable aux yeux de l'état. Un modèle basé sur des chèques de formation ne peut apporter cette garantie.
- Il n'est pas certain qu'il soit compatible avec l'encouragement de programmes de la Confédération (encouragement de la langue et de l'intégration).

5.3 Résultats de l'évaluation en bref

Sur la base de réflexions poussées, on ne peut pas recommander l'utilisation de chèques de formation pour le subventionnement de cours de langues dans le canton de Berne. Les avantages de l'actuel encouragement de programmes conformément à la LFOP prédominent par rapport à

⁴⁴ Cf. rapport sur la LFOP : 28.

⁴⁵ Il convient de prendre en compte, lors du calcul des coûts du modèle de chèques de formation, que les frais des formations continues financées au moyen de chèques ne peuvent être déduits des impôts que dans une moindre mesure. Les recettes fiscales du canton s'en trouvent ainsi augmentées.

l'instrument « chèque de formation ». Le recours aux chèques de formation à titre de complément impliquerait deux systèmes d'encouragement parallèles, ce qui nuirait à la clarté du financement, entraînerait une augmentation du travail administratif et nécessiterait des moyens supplémentaires. Une utilisation globale du chèque de formation (attribution non ciblée) ne serait pas efficace et ne reposerait sur aucune base légale. La LFOP permet uniquement des essais pilotes limités (dans le cadre des dispositions existantes d'encouragement de projets).

Lors de l'introduction de la LFOP en 2005, on a renoncé aux chèques de formation comme instrument d'encouragement. Première raison invoquée : les chèques profitent en majorité à la classe moyenne et les personnes faiblement qualifiées ne sont pas atteints dans la mesure souhaitée. Deuxième raison : les conséquences financières de l'octroi d'un chèque gratuit à un plus grand cercle de personnes sont imprévisibles⁴⁶.

Arguments complémentaires du point de vue actuel : le chèque de formation peut avoir un effet incitatif sur les personnes faiblement qualifiées, mais un encouragement efficace requiert des mesures complémentaires telles qu'une communication et une orientation ciblées ainsi qu'un programme de formation suffisamment important à l'attention de ce groupe. Or, l'instauration de telles mesures complémentaires suppose des dépenses supplémentaires considérables. En revanche, l'encouragement de programmes conformément à la LFOP a l'avantage de subventionner les nouvelles offres de manière ciblée, de piloter le développement et le contrôle des critères de qualité et donc de permettre d'intervenir sur le marché des offres.

Le recours aux chèques pour l'encouragement des compétences linguistiques des migrants et des migrantes appelle en outre à réflexion : aux dires des experts, une personne de langue étrangère qui n'a pas l'habitude d'apprendre a besoin de près de 500 heures de cours pour acquérir les connaissances d'allemand requises pour obtenir le niveau A2 CECRL. En d'autres termes, l'encouragement des compétences linguistiques de personnes non habituées à apprendre effectué au moyen de chèques nécessite une valeur nominale par chèque de plusieurs milliers de francs (vraisemblablement de près de 6 000 francs, d'après les estimations des experts). Les chèques de faible valeur nominale de l'ordre de quelques centaines de francs, couramment utilisés, sont tout au plus utilisables pour des cours déjà subventionnés. Ils peuvent avoir un premier effet incitatif, mais financièrement parlant, ils n'apportent pas une aide suffisante aux personnes à faibles revenus. Les subventions accordées aux personnes au moyen de chèques sont limitées dans le temps. En revanche, l'encouragement de programmes permet aux participants de suivre les cours régulièrement jusqu'à l'acquisition du niveau visé.

⁴⁶ Cf. rapport sur la LFOP : 28.

6. Les chèques de formation dans la formation professionnelle supérieure (postulat Schärer)

L'évaluation d'un système de chèques de formation pour la formation professionnelle supérieure se base sur le postulat Schärer. Pour une meilleure compréhension du résultat, ce chapitre présente brièvement les offres et les formes de financement actuelles de la formation professionnelle supérieure et esquisse l'évolution en cours aux niveaux intercantonal et fédéral. Il explicite également un certain nombre de réflexions fondamentales sur la question de savoir si les chèques sont appropriés pour la formation professionnelle supérieure. Ce sont ces réflexions qui ont servi de base à l'élaboration du résultat de l'évaluation.

6.1 Le postulat Schärer

Dans le postulat Schärer (P 253/2009), le Grand Conseil du Canton de Berne demande au Conseil-exécutif d'évaluer l'introduction de bons de formation pour toute personne ayant terminé son apprentissage (avec certificat fédéral de capacité) ou ayant suivi une formation équivalente du degré secondaire II). Il est prévu d'accorder des bons de formation d'un montant de 5 000 francs pouvant être convertis pendant les cinq ans qui suivent la fin de la formation du degré secondaire II pour l'obtention d'un diplôme de formation professionnelle supérieure reconnu par la Confédération. Aux yeux des postulants, une haute qualification professionnelle permet aux jeunes de renforcer leur position sur le marché de l'emploi et est « un plus appréciable sur le marché de l'emploi ». Au regard du déficit de financement de la formation professionnelle supérieure, des différences de frais de scolarité entre d'une part la formation professionnelle duale axée sur la pratique et d'autre part la filière des universités et des hautes écoles largement subventionnée par l'Etat, des incitations financières et des mesures d'encouragement sont essentielles pour réduire les obstacles financiers au perfectionnement de la classe moyenne. Les postulants estiment que lancer une telle politique offensive en matière de formation continue chez les jeunes disposant déjà d'un métier les incitera durablement à suivre une formation continue. Cette mesure serait donc rentable. La mise à disposition de moyens supplémentaires par le canton est, à leur sens, justifiée car ces mesures garantissent une formation continue dans la durée et permettent d'améliorer l'employabilité. Les postulants s'attendent à un taux d'utilisation de 40 pour cent. Sur 8 500 certificats fédéraux de capacité obtenus chaque année dans le canton de Berne, 3 400 personnes bénéficieraient de ces mesures, ce qui représenterait un financement annuel de 17 millions de francs.

Le Conseil-exécutif partage l'avis des postulants quant à l'importance pour l'économie nationale de pouvoir recourir à des professionnels hautement qualifiés activement recherchés sur le marché. Il souligne que la formation professionnelle supérieure est déjà largement encouragée dans le cadre de la LFOP. Lors de l'introduction de cette dernière, il avait été décidé de renoncer aux bons en raison du grand nombre de questions non résolues et de l'incertitude quant aux conséquences financières. L'introduction de bons de formation sera prise en compte dans le cadre de l'étude de la motion Pardini.

6.2 Evaluation

Offres et financement de la formation professionnelle supérieure

Les offres de formation professionnelle supérieure⁴⁷ se fondent sur le certificat fédéral de capacité (CFC) et sont destinées à promouvoir les compétences dans les différents champs professionnels, dans le but d'une spécialisation et/ou d'une préparation à des exigences professionnelles plus élevées. Les offres de formation professionnelle supérieure se subdivisent en deux groupes :

- **les cours de préparation (CP) aux examens professionnels fédéraux (brevet fédéral, examens professionnels [EP]) et aux examens professionnels fédéraux supérieurs (diplôme fédéral, « examen de maîtrise », EPS) :** les cours de préparation ne sont pas réglementés par l'OFFT, qui ne valide que les règlements des examens précités. Il n'existe donc pas de ligne de conduite pour les cours de préparation qui sont en règle générale proposés parallèlement à une activité professionnelle et de plus en plus souvent sous forme modulaire.
- **les formations des écoles supérieures (ES) :** ces formations sont reconnues par l'OFFT et reposent sur des plans d'études cadre définissant les contenus et les lignes de conduite. Les formations ES sont proposées sous diverses formes : à plein temps, en cours d'emploi ou sous forme raccourcie pour les personnes disposant d'une formation professionnelle initiale dans la branche concernée.

Le financement⁴⁸ des offres de formation professionnelle supérieure et la prise en charge partielle par les pouvoirs publics s'effectue au moyen de divers instruments :

- financement des formations par les pouvoirs publics,
- participations forfaitaires des pouvoirs publics,
- indemnisations entre cantons (Accord intercantonal sur les écoles spécialisées, AES),
- taxes de cours à la charge des participants, partiellement financées par les employeurs (600 à 3 000 francs par semestre, conformément à l'ODFOP,
- cofinancement par le monde du travail sous forme de formation continue obligatoire pour les participants,
- etc.

Les frais des formations ES, s'élevant en moyenne à 50 000 francs par étudiant, sont nettement supérieurs à ceux des cours de préparation atteignant à peine 10 000 francs par participant⁴⁹. Les formations ES sont financées à 70 voire 80 pour cent par les pouvoirs publics, tandis que la participation financière de ces derniers est de 15 pour cent en moyenne pour les cours de préparation. En revanche, les frais de participation à la charge des étudiants pour les formations ES et les cours de préparation aux EP et aux EPS sont pratiquement du même ordre de grandeur (entre 8 000 et 10 000 francs)⁵⁰.

Tandis que les formations ES sont dans une large mesure prises en charge par les pouvoirs publics, le monde du travail finance une grande partie des cours de préparation et soutient les étudiants en participant aux frais de cours. L'Etat apporte une participation subsidiaire là où le marché n'intervient pas. Le nouvel Accord sur les écoles supérieures spécialisées (AESS) prévoit de pondérer la participation financière des pouvoirs publics en fonction de la situation de la branche concernée sur le marché et de fixer différents tarifs.

⁴⁷ Pour en savoir plus, consulter le site www.bbt.admin.ch.

⁴⁸ Cf. Masterplan formation professionnelle 2009 de l'OFFT, Rapport sur l'éducation en Suisse 2010, Seiler et al. 2009, Schärner et al. 2009.

⁴⁹ Les chiffres ci-dessus s'appliquent à la durée totale des formations et des cours de préparation.

⁵⁰ Cf. Masterplan formation professionnelle 2009 de l'OFFT, Rapport sur l'éducation en Suisse 2010, Seiler et al. 2009, Schärner et al. 2009.

Masterplan formation professionnelle supérieure de la Confédération

La Confédération et ses partenaires sont en train de restructurer la formation professionnelle supérieure. Avec le projet « Masterplan formation professionnelle supérieure »⁵¹, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) poursuit l'objectif de garantir la transparence des flux de capitaux. La Confédération subventionnant la formation professionnelle supérieure depuis 2008 sous forme de forfaits versés aux cantons (conformément à la loi sur la formation professionnelle [LFPr]), l'accord intercantonal sur les écoles spécialisées (AES) fait actuellement l'objet d'une révision. Le nouvel accord (Accord sur les écoles supérieures spécialisées [AESS]), qui doit entrer en vigueur en 2013, fixe les objectifs suivants :

- libre circulation des étudiants entre les cantons et transparence des coûts,
- prise en charge de 50 à 60 pour cent des frais par les cantons dans tous les domaines de spécialisation,
- coordination intercantonale de l'offre assumée par la conférence des cantons du concordat.

Au regard de ces évolutions, l'introduction de nouveaux instruments de financement supplémentaires (tels que les chèques de formation) à l'échelon cantonal n'est pas judicieuse. La mise à l'essai et l'introduction de nouveaux instruments de financement renforce la complexité existante du financement, ce qui va à l'encontre de l'objectif initialement visé d'amélioration de la transparence et de standardisation.

Il n'est donc pas indiqué que le canton de Berne fasse cavalier seul, comme cela serait le cas avec l'encouragement du chèque de formation, il s'agit plutôt de trouver des solutions de financement ou de pilotage de la formation professionnelle supérieure dans le cadre de conventions intercantionales.

Le pilotage et le financement de la formation professionnelle supérieure sont remaniés sur proposition de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) relative à l'Accord intercantonal sur les écoles supérieures spécialisées (AESS) pour les nouvelles filières de formation ES. Une proposition équivalente est actuellement en discussion en ce qui concerne les cours de préparation à l'obtention des diplômes d'examens fédéraux professionnels et d'examens fédéraux professionnels supérieurs. Selon les résultats, il sera nécessaire d'adapter le financement et le pilotage des offres de formation à l'échelon cantonal.

Autres aspects relatifs au caractère approprié et à l'utilisation des chèques de formation dans la formation professionnelle supérieure

La formation professionnelle supérieure se distingue par sa proximité avec le monde du travail et ses liens étroits avec les intérêts des associations professionnelles. La participation aux offres de formation de la formation professionnelle supérieure suppose l'obtention d'un diplôme de degré secondaire II (CFC). Ce sont surtout les personnes déjà établies dans le monde du travail qui participent aux cours de préparation aux examens professionnels et aux examens professionnels supérieurs ainsi qu'aux formations ES en cours d'emploi. Les offres de formation professionnelle supérieure permettent d'approfondir et d'élargir les compétences professionnelles des personnes qui les suivent, tout en les aidant à assumer davantage de responsabilités et/ou des responsabilités spécifiques dans le champ professionnel concerné. Ainsi, en règle générale, les participants à ces formations exercent une activité professionnelle et perçoivent un salaire. Les taxes de cours sont prises en charge par les participants, souvent avec l'aide de leur employeur⁵².

L'introduction des chèques de formation engendrera vraisemblablement d'importants effets d'aubaine. Il faut s'attendre à ce que les fonds publics alloués sous forme de chèques de formation entraînent un transfert du financement existant : avec les subventions de l'Etat, le monde du travail, qui participait

⁵¹ OFFT, Masterplan formation professionnelle supérieure 2009,

⁵² Cf. Masterplan formation professionnelle 2009 de l'OFFT, Seiler et al. 2009, Schärfer et al. 2009

jusqu'à au financement des coûts de formation⁵³, va réduire son engagement financier. Cette réduction risque de saper l'influence du monde du travail sur le pilotage des offres de formation de la formation professionnelle supérieure.

Les chèques de formation destinés aux professionnels qualifiés n'atteignent pas le groupe cible particulièrement touché par le risque de chômage. Le risque de chômage est bien plus important chez les personnes ne possédant pas de diplôme de degré secondaire II que chez les personnes ayant un diplôme professionnel⁵⁴. Dans l'optique d'amener le plus possible d'adultes au diplôme de degré secondaire II, la Direction de l'instruction publique met déjà en œuvre avec succès toute une série de mesures⁵⁵. Citons entre autres : le développement des attestations fédérales de formation professionnelle (AFP), la validation des performances de formation, le diplôme professionnel pour adultes, les solutions transitoires, les mesures d'encouragement et de soutien, le Case Management Formation professionnelle, le conseil en formation, etc. Bon nombre de ces mesures visent le groupe cible des personnes défavorisées au niveau de la formation ainsi que les personnes présentant des problèmes particuliers, et leur permettent d'acquérir une formation professionnelle initiale.

Concernant les mesures visant à endiguer le chômage ou à réinsérer les chômeurs dans la vie professionnelle, c'est en revanche la Confédération qui est responsable de l'assurance chômage et des mesures sur le marché du travail⁵⁶. Dans le cadre des mesures de stabilisation en cours, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) consacre, pour les années 2010 et 2011, un total de 40 millions de francs aux chèques de formation⁵⁷.

Dans les modèles existant jusqu'à, les chèques de formation présentaient une valeur nominale allant de quelques centaines de francs à 5 000 francs ou à la moitié des frais pris en charge par le participant au maximum. Les chèques de formation affichant ces valeurs nominales courantes ne permettent de couvrir qu'une petite partie du financement pour les formations des écoles professionnelles supérieures (coût total moyen par participant de 50 000 francs). Il serait par conséquent encore nécessaire de recourir à un financement supplémentaire des pouvoirs publics selon les modèles existant jusqu'à.

Ajoutons enfin que l'évaluation met en doute la capacité du chèque à atteindre l'effet initialement visé sur le comportement des prestataires de formations. Les publications scientifiques émettent des doutes quant au fait que le chèque de formation représente un moyen d'améliorer la qualité des offres de formation par la concurrence entre les prestataires.

6.3 Résultats de l'évaluation en bref

Des réflexions fondamentales permettent d'affirmer que le chèque de formation n'est pas approprié aux offres de formation professionnelle supérieure pour les raisons suivantes :

- le pilotage et le financement de la formation professionnelle supérieure font actuellement l'objet d'un remaniement à l'échelle nationale. Il n'est pas judicieux que le canton de Berne fasse cavalier seul en ce moment.
- En raison de la diversité des modèles de financement existants, la situation est déjà complexe. L'introduction d'instruments de financement supplémentaires (tels que les chèques

⁵³ Aux yeux des employeurs et des employés, il s'agit de coûts de formation continue. Or, le canton de Berne ne considère pas la formation professionnelle supérieure comme faisant partie intégrante de la formation continue.

⁵⁴ Cf. Rapport sur l'éducation en Suisse 2010.

⁵⁵ Voir à ce sujet le rapport sur les places d'apprentissage de l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle de la Direction de l'instruction publique datant de novembre 2010.

⁵⁶ Cf. réponse du Conseil fédéral à la motion Fässler-Osterwalder 2008 qui, de façon similaire au postulat Schärer 2009, demande l'introduction des chèques de formation dans la formation professionnelle supérieure.

⁵⁷ Les jeunes professionnels sans emploi peuvent solliciter un chèque pour suivre la formation continue de leur choix. La formation continue doit être achevée en 2011. La valeur du chèque est de 5 000 francs au maximum, et représente au plus 50 pour cent du montant du cours. Pendant la durée de la formation continue, les bénéficiaires ne doivent percevoir aucune prestation de l'assurance chômage. Cf. SECO 2010 (www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen).

de formation) augmenterait encore le niveau de complexité et irait à l'encontre des efforts nationaux de standardisation en matière de financement. Un instrument supplémentaire entraînerait en outre des coûts supplémentaires ;

- La formation professionnelle supérieure est déjà en majeure partie subventionnée en fonction de la demande ou des personnes par des instruments existants. Le modèle du bon de formation dans le canton de Berne n'est pas un instrument approprié pour résoudre les problèmes existants dans le pilotage des offres ;
- La formation professionnelle supérieure est étroitement liée au monde du travail, d'où d'importants effets sur le marché (en particulier pour les CP). Le chèque de formation comme instrument public de financement supplémentaire nuit à la participation et au pilotage du monde du travail.
- Ce secteur de la formation est fortement influencé par des intérêts professionnels, ce qui souvent ne va pas sans une régulation du nombre de personnes suivant une formation. Lorsqu'une situation de manque de personnel se profile, il en va de l'intérêt des acteurs du monde du travail d'encourager la formation de la main d'œuvre ;
- Les chèques de formation ne sont pas appropriés pour l'ensemble du groupe cible de la formation professionnelle supérieure (les personnes établies sur le marché du travail en possession d'un CFC). Aujourd'hui, les investissements personnels de ces dernières sont en moyenne déjà très profitables. Les chèques de formation comme aide supplémentaire au financement public existant ne paraissent donc pas justifiés.
- La part du financement des pouvoirs publics est déjà très élevée pour les formations ES. Beaucoup de participants étant aidés financièrement par leurs employeurs, le financement de cours de préparation à l'obtention des diplômes EP et EPS est donc déjà bien garanti. Ceci entraîne en outre une influence positive sur le pilotage de l'offre par le monde du travail.
- Dans le même temps, il convient de remarquer, d'une part, que la participation des employeurs est limitée dans certaines branches et, d'autre part, que le financement des frais de participation et l'éventuelle perte de salaire représentent pour certaines catégories de personnes, selon les conditions de vie et les revenus, une lourde charge financière. L'AESS fixe des tarifs échelonnés selon la situation de marché des différentes branches.

Il faut éviter d'appliquer dans le canton de Berne un système d'attribution des chèques de formation d'un montant de 5 000 francs chacun sur le principe de l'arrosage : d'une part, cela entraînerait d'importants effets d'aubaine et, d'autre part, les montants de cet ordre de grandeur ne permettraient pas de résoudre les véritables problèmes de financement des personnes pour qui les coûts directs et indirects de la formation représentent une charge trop lourde.

Selon l'OSP, le financement et le pilotage de la formation professionnelle supérieure doivent s'inscrire dans un cadre national et il convient de trouver des solutions permettant un soutien approprié des participants.

7. Conclusions et recommandations

Dans le canton de Berne, le chèque de formation comme instrument de pilotage et de financement de la formation continue et professionnelle supérieure n'a pas été retenu dans le cadre de l'introduction de la loi de 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP), ce autant pour des raisons de politique de formation que financières. Il existe certes aujourd'hui des expériences en matière de chèques de formation avec évaluation scientifique à l'appui, mais elles sont peu nombreuses et les conclusions ne sont globalement pas très favorables. Elles ont montré que le chèque de formation a un effet incitatif qui n'atteint toutefois pas l'effet escompté ni les groupes cibles initialement visés. Une utilisation efficace des fonds publics avec ce modèle dépend fortement de sa conception. Pour faciliter l'accès à la formation continue des personnes faiblement qualifiée, il est en outre nécessaire de les encourager efficacement par d'autres mesures ciblées de sensibilisation, de conseil et d'information.

Se fondant sur des expériences tirées de la pratique ainsi que sur des réflexions fondamentales relatives au modèle théorique, le présent rapport d'évaluation avance des arguments essentiels qui ne sont pas favorables à l'application d'un système de chèques de formation et remettent ce modèle en question.

Pour le domaine de la formation continue, il faudrait que le chèque soit un meilleur instrument que l'encouragement de programmes pratiqué actuellement. Or l'évaluation a montré que l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle disposait avec l'encouragement de programmes d'un instrument ayant fait ses preuves et tout aussi efficace pour le pilotage de la formation continue. L'encouragement de programmes permet à l'Etat d'intervenir sur le marché de l'offre et d'en influencer les contenus et la qualité. De récentes publications scientifiques montrent que le financement axé sur la demande et le modèle du chèque de formation n'ont pas l'effet théorique escompté sur l'offre et le comportement des prestataires.

Enfin, l'élaboration en cours de la loi sur la formation continue par la Confédération aura vraisemblablement des répercussions sur la législation cantonale.

Dans la formation professionnelle supérieure, le recours au chèque de formation n'est pas indiqué, en particulier au regard des évolutions en cours aux niveaux intercantonal et fédéral. Il est impératif de trouver des solutions de financement et de pilotage de la formation professionnelle supérieure dans le cadre d'accords intercantonaux.

Sur la base des conclusions tirées aux chapitres 4, 5 et 6, l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle est d'avis qu'il ne faut pas envisager pour l'instant de changer de système de financement et de pilotage. Une révision de la législation actuelle du canton de Berne devra être examinée dans le sillage de la nouvelle loi fédérale sur la formation continue dont l'entrée en vigueur est prévue autour de 2013/2014. L'OSP recommande d'évaluer les bases légales et l'actuel système d'encouragement à ce moment-là. Dans ce contexte, certaines possibilités complémentaires telles que le chèque de formation pourront être étudiées pour combler les éventuelles failles du système actuel concernant certains groupes cibles.

Indépendamment des évolutions mentionnées aux niveaux intercantonal et fédéral, il convient dans le canton de Berne de coordonner et de développer le pilotage et le financement de la formation continue dans le cadre de la collaboration entre les différentes directions concernées. Dans le domaine de l'apprentissage des langues, cela a déjà lieu sur la base de la nouvelle loi cantonale sur l'intégration et du développement du programme d'encouragement cantonal qui repose sur les nouvelles mesures d'encouragement de programmes prises par la Confédération.

8. Bibliographie

- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) 2006 a) :** Evaluation du chèque annuel de formation sur mandat du Conseil d'Etat. Version condensée. Genève, le 17 octobre 2006.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) 2006 b) :** Evaluation du chèque annuel de formation sur mandat du Conseil d'Etat. Version complète. Genève, le 17 octobre 2006.
- Dohmen, Dieter et al. (o. A.) :** Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen. Berlin : Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Dohmen, Dieter et al. 2007 :** Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa – Eine Synopse. Kurzstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. FiBS-Forum Nr. 40. Berlin : Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie und Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Evéquo, Grégoire 2009 :** Chèque annuel de formation. Rapport 2008. Genève : Département de l'instruction publique, OFCP Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue.
- Lambert, Marie 2007 :** Le chèque-formation : une solution pour favoriser l'engagement en formation des personnes faiblement qualifiées ? Mémoire de licence. Fribourg : Faculté des Lettres de l'Université de Fribourg.
- Lienhard, Andreas et Fabian Amschwand 2009 :** Ausschreibungsverfahren Bildungsleistungen. Rechtsgutachten. Berne : Centre de compétences en management public de l'Université de Berne.
- Messer, Dolores et Stefan C. Wolter 2009 :** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern ? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Leading House Working Paper No. 42. Swiss Leading House on Economics of Education, Firm Behaviour and Training Policies. www.economics-of-education.ch.
- OCDE 2005 :** Promouvoir la formation des adultes. Paris : Editions OECD.
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) 2009 :** Masterplan Formation professionnelle supérieure.
- Office fédéral de la statistique (OFS) 2010 :** Participation à la formation continue en Suisse : premiers résultats du module "Formation continue" de l'enquête suisse sur la population active 2009 Neuchâtel : OFS.
- Rapport sur l'éducation en Suisse 2010.** Aarau : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.
- Rürup, Bert und Anabell Kohlmeier (o. A.) :** Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des
- Schärer, Markus et al. 2009 :** Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus der Sicht der Studierenden. Sur mandat de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. Berne : Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS.
- Schmid, Christian 2002 :** Wirkungsanalyse zur staatlichen Förderung der allgemeinen Erwachsenenbildung im Kanton Bern. Berne : Section de la formation continue de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne.
- Seiler, Peter et al. 2009 :** Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung. Sur mandat de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. Berne : PricewaterhouseCoopers PwC.
- Weber, Karl et Tiina Stämpfli 2005 :** Weiterbildungseinrichtungen im Profil – Kanton Bern. Spezialauswertung im Auftrag des Kantons Bern. Berne : Koordinationsstelle für Weiterbildung der Universität Bern. Arbeitsbericht 34. Überarbeitet 2006.

- Weber, Karl et Tiina Stämpfli 2009** : Provision-related action by institutions of vocational continuing education between standardisation and differentiation. International Journal of Lifelong Education, Vol. 28 (2). 193-210.
- Weber, Karl und Patricia Tremel 2009** : Perspektiven öffentlicher Förderung von Weiterbildung. Berne : Zentrum für universitäre Weiterbildung. Arbeitsbericht 37. Weiterbildungssparen. Berlin : Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Wolter, Stefan C. 2008** : Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkung sowie anderen Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz. Expertise réalisée sur mandat de l'administration fédérale des contributions. Berne : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), Université de Berne, CESinfo et IZA.
- Wolter, Stefan C. et al. 2003** : Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Trendbericht Nr. 7. Aarau : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.
- Wolter, Stefan C. et Dolores Messer 2009** : Formation continue et bons de formation. Résultats d'une expérience menée sur le terrain. Résumé et mise en perspective de certains aspects des résultats de l'étude. Février 2009. Berne : Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT).

Bases légales et documents relatifs au canton de Berne

- Loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP ; RSB 435.11)
- Motion Pardini 2008 : L'intégration linguistique des migrants (M 185/2008 INS, 11/06/2008)
- Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (OFOP ; RSB 435.111)
- Ordonnance de Direction sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (ODFOP ; RSB 435.111.1)
- Postulat Schärer 2009 : Encouragement de la formation professionnelle supérieure : bon de formation (P 253/2009 INS, 11/06/2009)