



**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur la motion 1052.08 Xavier Ganioz/Jean-Pierre Siggen –
Chèque-formation fribourgeois: garantir l'émancipation par le savoir!**

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite à la motion des députés Xavier Ganioz et Jean-Pierre Siggen concernant l'introduction d'un chèque-formation.

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

1. Situation	1
2. Généralités sur le chèque-formation	2
3. Mise en œuvre du projet-pilote	2
4. Analyse des résultats	3
5. Position du Conseil d'Etat	8

1. Situation

1.1. Présentation de la motion

Par motion déposée le 7 mai 2008, les députés Xavier Ganioz et Jean-Pierre Siggen ont proposé qu'un chèque-formation soit introduit dans le canton de Fribourg.

Partant du constat que les personnes souhaitant se former dans le but de réorienter leur carrière et/ou de changer d'emploi ne bénéficient d'aucune aide étatique directe, la motion des députés Ganioz et Siggen vise l'instauration d'un chèque-formation afin de combler cette lacune. Plus précisément, les motionnaires demandent qu'une aide particulière soit allouée en priorité aux personnes au bénéfice d'une formation limitée ou sans formation. Un chèque annuel d'un montant compris entre 550 francs et 1000 francs peut être remis aux personnes sans formation ou faiblement qualifiées.

1.2. Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 9 décembre 2008, le Conseil d'Etat a proposé que l'option d'introduction d'un chèque-formation soit explorée. Il rappelait à cette occasion que la Commission de la formation des adultes du canton de Fribourg traitait depuis

2006 de la question du chèque-formation et qu'en 2007, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) avait donné le mandat de réaliser une pré-étude sur l'introduction du chèque-formation. Cette première analyse, réalisée dans le cadre d'un mémoire de licence déposé auprès du Département des Sciences de l'Education de l'Université de Fribourg, relevait la valeur du chèque-formation mais soulignait également que l'obstacle pour l'accès à la formation n'est pas uniquement financier mais avant tout culturel et psychologique.

Lors des débats du 12 février 2009, le Grand Conseil a accepté par 79 voix sans opposition, ni abstention, la prise en considération de cette motion.

Suite à l'acceptation de la motion, et conformément aux indications données lors des débats, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a mandaté le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) afin de réaliser une première étude de faisabilité et de conduire un projet-pilote visant à évaluer les effets induits par l'introduction d'un chèque-formation.

2. Généralités sur le chèque-formation

2.1. Participation à la formation continue en Suisse

La nécessité de se qualifier, de mettre à jour et de développer ses compétences fait partie des impératifs d'une société soumise à une accélération sans précédent des nouvelles connaissances. Mais pourtant, l'accès à la formation continue n'est pas égal pour tous. Certaines catégories de la population ne fréquentent que peu ou pas du tout les cours de formation pour adultes.

En Suisse, les différentes enquêtes de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que plusieurs recherches scientifiques de Marie Lambert (2007) et Stefan Wolter (2008) démontrent que la participation à la formation varie sensiblement selon le niveau de formation de base. En effet, moins les personnes sont formées, moins elles participent à la formation continue.

Les études mentionnées relèvent que le chèque-formation constitue une mesure d'encouragement à se perfectionner pour les personnes qui ne participent pas spontanément à des cours de formation continue. Selon l'étude de Stefan Wolter (2008), le chèque-formation est le meilleur instrument incitatif pour augmenter le nombre de candidat-e-s à une formation et pour encourager un spectre plus large d'individus à rejoindre la formation continue.

2.2. Définition du chèque-formation

Le chèque-formation est une mesure d'encouragement à la formation continue des personnes sans formation ou faiblement qualifiées. Il a pour but de contribuer au financement de tout ou d'une partie d'un cours de formation continue. Il est attribué à toute personne faisant une demande et remplissant des conditions d'octroi prédéfinies.

Le chèque-formation a été initié au Danemark et il a été repris en Suisse dans le canton de Genève, où il dispose d'une base légale depuis 2001. Selon le rapport d'évaluation du chèque-formation du canton de Genève (2006), cette aide a incité un nombre considérable de personnes à se former, mais n'a pas véritablement atteint celles qui en auraient le plus besoin. En effet, les bénéficiaires de chèques-formation genevois ont été des personnes qui se formaient déjà et non celles qui se trouvaient en dehors de tout réseau de formation. La difficulté à toucher le public-cible constitue l'un des principaux obstacles. L'introduction d'un chèque-formation n'a un effet que si elle est accompagnée par une information directe au public-cible. Dans ce sens, les canaux de commu-

nication avec les bénéficiaires potentiels peuvent passer aussi bien par les entreprises employant du personnel non qualifié que par le réseau associatif ou les différents services étatiques en contact avec ces personnes.

3. Mise en œuvre du projet-pilote

3.1. Etude de faisabilité du projet-pilote

Le projet-pilote fribourgeois a pour but de favoriser l'accès à la formation continue des personnes peu qualifiées. Il doit les inciter à améliorer leurs connaissances de base, leurs compétences professionnelles ou à acquérir des qualifications nouvelles. Il se concentre de manière ciblée sur les adultes qui disposent d'un niveau de formation de base très faible.

La mise en œuvre du projet-pilote de chèque-formation a été assurée par le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) avec la collaboration de la Commission de la formation des adultes.

L'analyse préalable du projet a permis de définir les objectifs et les conditions d'octroi du chèque-formation. Cette phase a également contribué à anticiper les difficultés possibles pouvant survenir durant l'implantation du chèque-formation et à estimer le nombre et le coût des chèques-formation.

Le périmètre du projet a été défini et le choix de la commune de Fribourg et du district de la Glâne a été déterminé par le souci d'analyser les effets du chèque-formation dans un milieu urbain et bilingue et dans une région périphérique.

Le projet-pilote d'octroi de chèques-formation a débuté le 10 septembre 2010 et s'est terminé le 31 décembre 2010. Ces dates correspondent à la période de début de nombreux cours.

3.2. Budget

Dans un but d'encourager les personnes à entamer une formation continue, il a été prévu qu'un chèque-formation d'une valeur maximale de 800 francs puisse être octroyé pour financer tout ou une partie d'un cours de perfectionnement.

Pour la première phase du projet-pilote, une somme de 50 000 francs provenant du solde du *Fonds du 500^e Anniversaire de l'entrée du Canton de Fribourg dans la Confédération* a été mise à disposition par le Conseil d'Etat pour l'octroi des chèques-formation. A ce montant s'ajoutent le salaire d'un équivalent de 0,5 plein temps en faveur de la collaboratrice scientifique engagée pour le projet-pilote ainsi que les frais de réalisation et d'impression d'un papillon d'information.

3.3. Critères d'octroi

Il a été établi que le niveau de formation constituerait le critère déterminant permettant de bénéficier du chèque-formation. Celui-ci pouvait être octroyé à des personnes de plus de 25 ans, domiciliées et contribuables dans la commune de Fribourg ou dans le district de la Glâne, depuis un an au moins au moment du début de la formation demandée. Le deuxième critère était celui du revenu. Il garantissait une distribution équitable de chèques auprès de personnes n'étant pas en mesure de financer elles-mêmes la formation.

Le tableau ci-dessous a été élaboré sur la base d'une adaptation du système genevois. Il présente les limites supérieures de revenu pour l'obtention d'un chèque-formation:

	Personne célibataire, séparée ou divorcée*	Personne mariée (Revenu du couple)*
	Fr. 72 439.– sans enfant	Fr. 84 673.– sans enfant
Limites supérieures	Fr. 78 556.– avec 1 enfant	Fr. 90 790.– avec 1 enfant
	Fr. 84 673.– avec 2 enfants	Fr. 96 907.– avec 2 enfants
	Fr. 90 790.– avec 3 enfants	Fr. 103 025.– avec 3 enfants

* Le revenu annuel pris en considération se compose du revenu annuel net déclaré au Service cantonal des contributions du canton de Fribourg par la personne et, le cas échéant par son conjoint.

3.4. Communication du projet-pilote

Avant le lancement du projet-pilote, une collaboration a été établie avec les différents organismes intermédiaires (entreprises, services sociaux, offices régionaux de placement, associations, etc.) employant ou étant en contact direct avec des personnes peu qualifiées. Ces derniers ont servi de relais pour l'information sur le projet-pilote auprès du public-cible.

En parallèle, un papillon d'informations a été élaboré pour la communication du projet-pilote et une conférence de presse a permis la diffusion pour le grand public.

Au fil du déroulement du projet-pilote, de nombreux contacts par courrier électronique et par téléphone ont permis de répondre aux demandes spécifiques concernant le chèque-formation et notamment aux personnes qui n'étaient pas incluses dans le périmètre retenu pour le projet.

Une liste de cours, basée sur la liste des institutions fribourgeoises certifiées EduQua figurant sur le site Internet www.orientation.ch a été élaborée et mise à disposition des bénéficiaires. Les domaines suivants ont été retenus:

- > Langues partenaires (français, allemand)
- > Cours de base (alphabétisation, numératie)
- > Bilan professionnel ou de compétences
- > Informatique de base
- > Compétences sociales

D'autres propositions de cours ont été examinées par le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) et ont fait l'objet d'une acceptation de cas en cas.

3.5. Procédure d'octroi

La procédure d'obtention du chèque-formation s'est déroulée de la manière suivante:

1. Réception de l'information par le public-cible via les médias ou les organismes intermédiaires;
2. Prise de contact des bénéficiaires potentiels avec le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) pour demander l'obtention du chèque-formation;
3. Envoi par le SOPFA d'un bulletin d'inscription et d'une liste de cours accessibles via le chèque-formation;
4. Demande écrite d'octroi de chèque-formation accompagnée des papiers d'identité et d'un avis de taxation fiscale;
5. En cas de décision positive: envoi de la décision d'octroi à la personne et à l'institution de formation;
6. Réception et paiement à l'institution de la facture correspondant au montant du chèque attribué;
7. A la fin du cours, envoi par le ou la bénéficiaire du chèque-formation d'une attestation certifiant que la formation a été suivie à au moins 80 %.

4. Analyse des résultats

4.1. Description des résultats

4.1.1. Demandes d'information

Durant la phase pilote de 4 mois, un nombre total de 106 demandes d'information a été enregistré. La majorité des appels provenait de femmes et pour la plupart de nationalité étrangère. En tout, 80 femmes et 26 hommes se sont renseignés sur la possibilité d'obtenir un chèque-formation.

Sur les 106 personnes intéressées, une majorité de demandes, soit 73, sont parvenues de la ville de Fribourg et 19 du district de la Glâne, les autres demandes émanant de personnes hors du périmètre du projet.

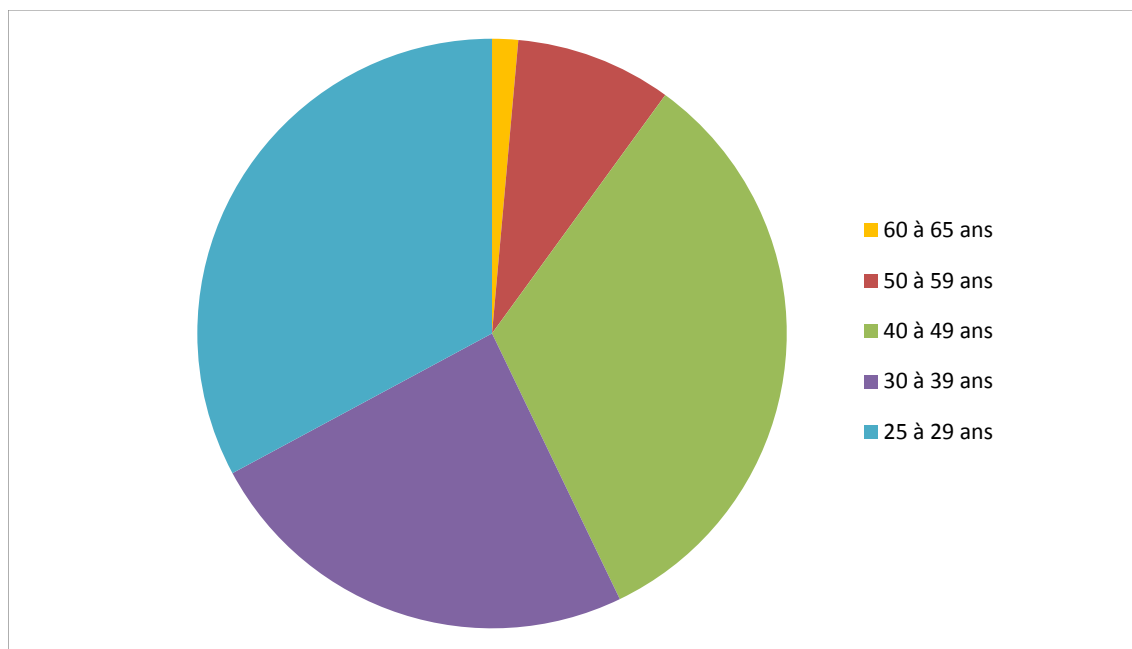
La forte demande provenant de la commune de Fribourg s'explique vraisemblablement par le nombre plus important d'institutions et d'associations proposant des cours de formation centralisés. Les personnes domiciliées dans le district de la Glâne étaient freinées par l'obstacle de prévoir les déplacements vers la ville de Fribourg.

4.1.2. Chèques-formation octroyés

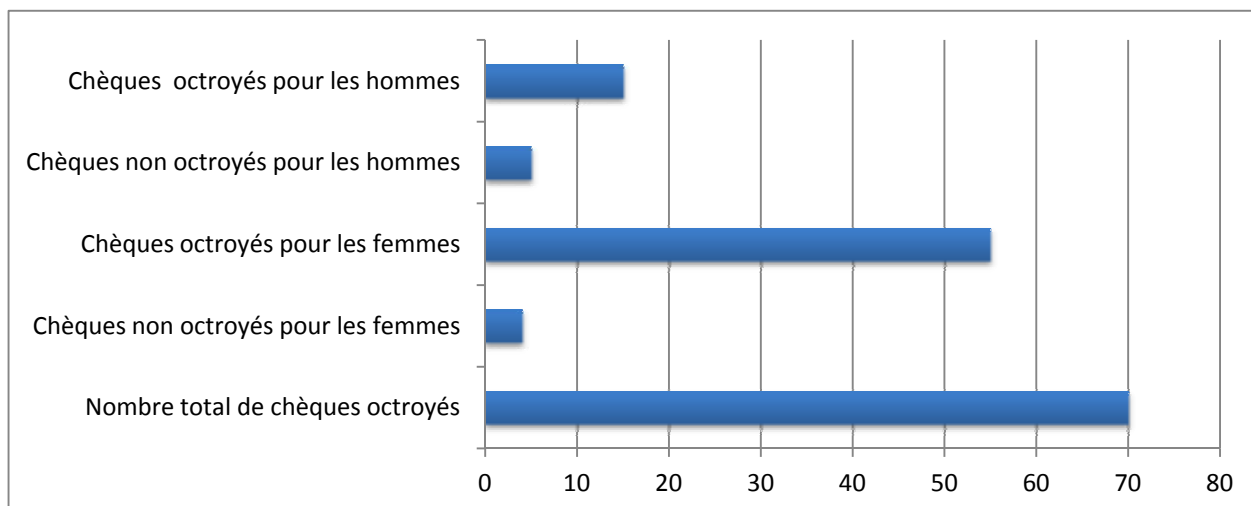
Pour cette phase-pilote, 70 chèques-formation ont été octroyés, 55 à des femmes et 15 à des hommes.

Une analyse selon les différents critères d'octroi a été établie:

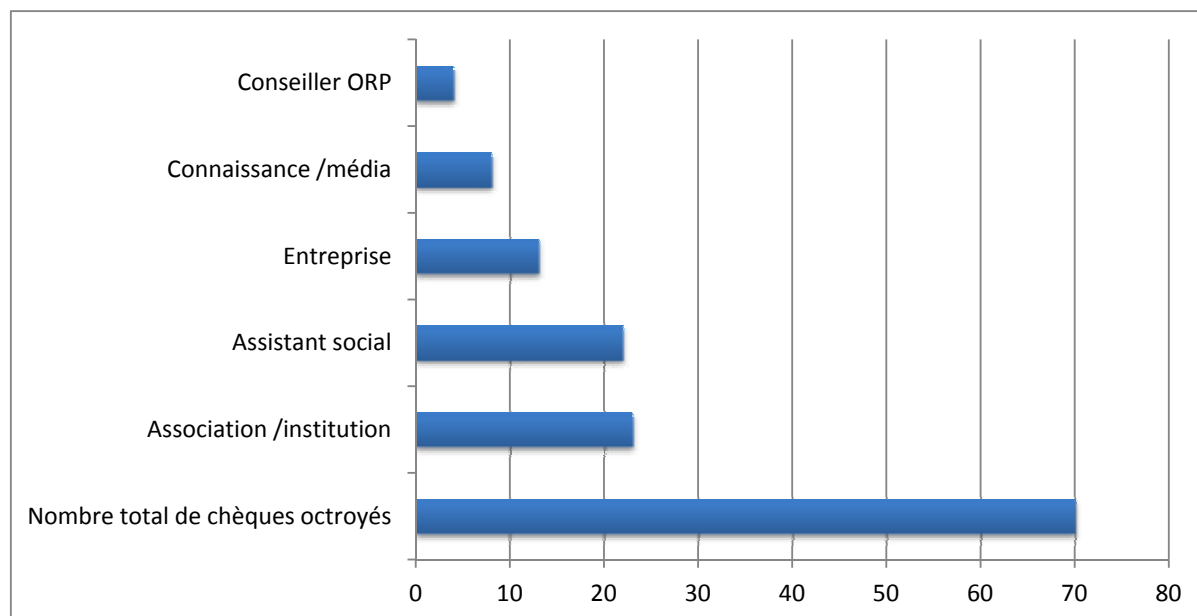
- > Selon le critère d'âge: l'année de naissance des bénéficiaires se situait entre 1950 et 1987. La figure ci-dessous montre que les personnes de moins de 50 ans ont davantage profité du chèque-formation que leurs aînés.



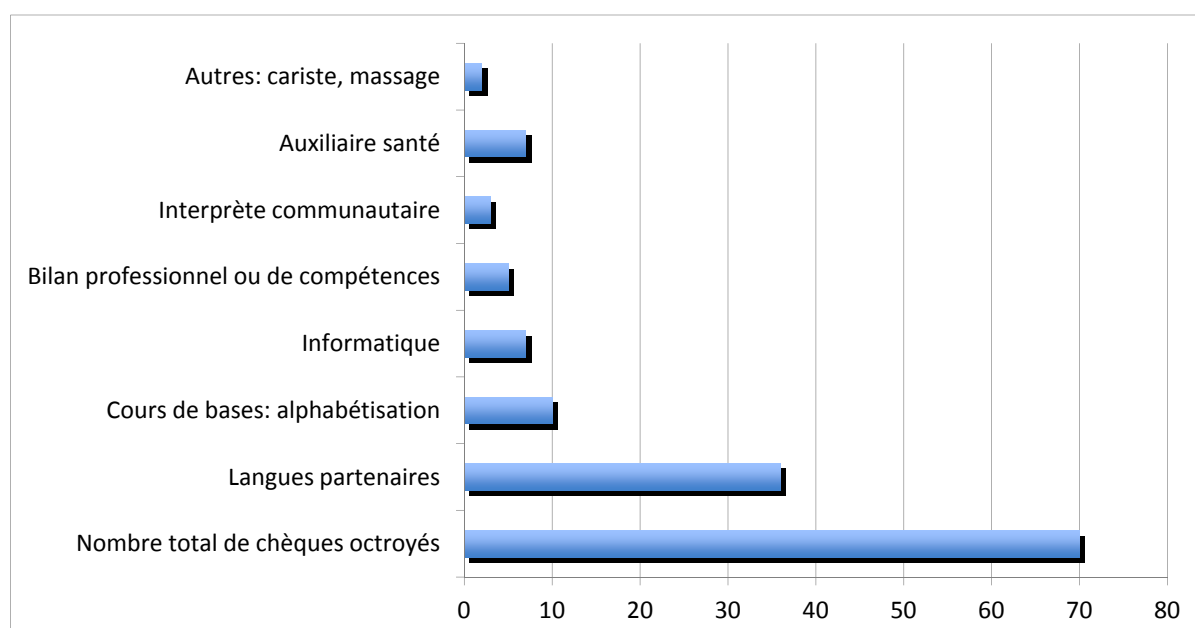
- > Selon le sexe: la figure suivante indique une forte proportion de chèques octroyés à des femmes. Leurs demandes correspondaient par ailleurs davantage aux critères prédéfinis que celles des hommes.



- > Selon l'organisme intermédiaire: de nombreuses demandes sont parvenues par le biais d'organismes intermédiaires. Pour la majorité, elles ont transité par les associations, telles que *Lire et Ecrire* ou *Espace Femmes*. La forte proportion de demandes féminines acceptées peut s'expliquer par le lien des personnes avec l'association *Espace Femmes* qui ne propose des cours qu'à un public féminin. Lors du traitement des demandes, le constat a été fait que ces associations avaient directement proposé le chèque-formation aux personnes fréquentant déjà leurs cours. La figure ci-dessous montre également que d'autres demandes acceptées provenaient d'entreprises. Enfin, quelques demandes ont été transmises par des assistants sociaux et des offices régionaux de placement. Un nombre restreint de demandes sont arrivées directement par le bénéficiaire potentiel. Par cette observation, l'hypothèse qu'il reste très difficile pour ce public-cible de faire des demandes sans aide extérieure est confirmée.



- > Selon le type de cours choisis: la majorité des prestations demandées concernaient des cours de langues. 18 chèques-formation ont été octroyés pour des cours de français pour femmes étrangères, 15 pour des cours de français tout public et 3 pour des cours d'allemand pour un public de migrants. Enfin, 10 chèques-formation ont été accordés pour des cours d'alphabétisation. L'intérêt de demander un chèque-formation pour développer ses compétences en informatique est également à relever. En outre, certaines personnes ont choisi un cours leur permettant de développer des compétences plutôt d'ordre professionnel, telles qu'une formation d'auxiliaire santé, de garde d'enfants ou de cariste.



Un certain nombre de demandes ne remplissaient pas les critères d'octroi définis pour la phase pilote. C'était le cas notamment de personnes au bénéfice de type de permis de séjour de durée limitée. En effet, pour le projet-pilote, la loi sur les bourses et les prêts d'études du 14 février 2008 (LBPE) a été choisie comme référence. Ainsi, le chèque-formation a été octroyé aux individus disposant d'un permis de travail B et C.

Durant cette phase pilote, les critères préétablis permettant l'octroi du chèque-formation ont été respectés. Les chèques-formation ont été attribués à des personnes sans formation du niveau secondaire II achevée, de plus de 25 ans, domiciliées et contribuables dans la commune de Fribourg ou dans le district de la Glâne, depuis un an au moins. En ce qui concerne le critère de revenu, il a été respecté par tous les bénéficiaires. L'avis de taxation envoyé avec la demande de chèque-formation a permis de vérifier ce critère.

4.1.3. Coûts du projet-pilote

Sur 70 chèques-formation octroyés, une moitié des personnes a demandé des chèques-formation de 800 francs pour des cours dépassant parfois ce montant. L'autre moitié des bénéficiaires ont choisi des cours en dessous du montant maximal de 800 francs. Durant cette première phase pilote, le total du coût des chèques-formation s'élève à 43 073 francs. Le coût moyen d'un chèque-formation a été de 615 francs.

En proportion du nombre d'habitants, 70 chèques-formation ont été octroyés durant une période de 4 mois pour un nombre total de 52 926 habitants, soit 35 152 habitants pour la commune de Fribourg et 17 774 habitants pour le district de la Glâne.

Il faut inclure dans les coûts, le salaire d'une collaboratrice scientifique, titulaire d'un master en sciences de l'éducation, qui a géré le projet-pilote aussi bien sous l'angle scientifique qu'administratif. Son engagement a correspondu à un équivalent de 0,5 plein temps pour une période de 5 mois.

L'ensemble des coûts a été à la charge unique du canton. En effet, dans le domaine de la formation des adultes, les communes ne sont sollicitées que pour la mise à disposition des locaux et infrastructures.

4.2. Forces du projet-pilote

Les objectifs du projet-pilote ont été atteints. En effet, cette première expérience a eu comme effet d'augmenter le nombre d'individus participant à la formation continue. Les

diverses demandes reçues montrent le besoin et l'intérêt des personnes faiblement qualifiées à avoir accès à des cours de perfectionnement.

Le nombre important de demandes émanant de personnes migrantes ainsi que le type de cours choisis montrent incontestablement la volonté de ce public de s'intégrer et de suivre des cours d'apprentissage de nos langues nationales.

Les critères prédéfinis correspondent au profil des bénéficiaires, la concentration sur les personnes faiblement qualifiées permet de toucher les personnes dont le besoin de formation est le plus grand.

Un des aspects très positif réside dans la collaboration créée avec les différents organismes intermédiaires (entreprises, services sociaux, offices régionaux de placement, associations, etc.) en contact direct avec le public-cible. En analysant par quels biais les demandes sont arrivées, il est capital de relever l'importance de cette collaboration. Durant la phase préparatoire du projet, à plusieurs reprises des contacts téléphoniques et des courriers électroniques ont eu lieu avec des assistants sociaux ou d'autres personnes ressources directement en lien avec des bénéficiaires potentiels du chèque-formation. Une collaboration particulièrement réussie a été établie avec l'entreprise Villars Maître Chocolatier à Fribourg. Au sein de cette entreprise, une personne ressource a été mandatée pour faire le relais entre les bénéficiaires du chèque-formation et la coordinatrice du projet-pilote. Les institutions de formation ont manifesté leur satisfaction par rapport au projet et elles ont pu en faire profiter plusieurs participant-e-s.

L'expérience a démontré l'importance de créer un réseau informatif et de soutien pour aider les personnes faiblement qualifiées à faire le pas de s'inscrire à un cours de formation continue. Seul un nombre restreint de demandes sont arrivées indépendamment d'organismes intermédiaires. Les aspects administratifs ont quelques fois pu être un frein pour ces personnes ne suivant habituellement peu ou pas de cours de perfectionnement.

4.3. Faiblesses du projet-pilote

Suite au lancement de la phase pilote au mois de septembre 2010, le projet a démarré de manière lente. Cela est dû au fait qu'il a fallu du temps pour toucher le public-cible qui arrivait la plupart du temps par l'intermédiaire d'autres organismes (entreprises, services sociaux, offices régionaux de placement, associations, etc.). Ces premières constatations

démontrent que le facteur temporel est important pour que l'information parvienne aux personnes intéressées.

Durant cette première période de 4 mois, un nombre important de demandes sont arrivées par le biais d'associations, telles qu'*Espace Femmes* ou *Lire et Ecrire*. Etant donné que ces associations reçoivent déjà des aides étatiques, la question du double subventionnement doit être clarifiée.

La majorité des chèques-formation octroyés concerne des personnes domiciliées en ville de Fribourg. Certaines personnes installées dans le district de la Glâne ont quelques fois dû renoncer aux chèques-formation, car peu d'offres de cours avaient lieu dans leur région. Cette réalité soulève la question de la disparité de l'offre des cours entre les régions urbaines et périphériques. Les moyens de décentraliser l'offre devraient être étudiés.

Lors du traitement des demandes, le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes a été confronté à des demandes spéciales, telles que le financement du permis de conduire. Dans cette première phase pilote du projet, il a été décidé de ne pas octroyer de chèque-formation pour ce type de demande.

Le contrôle du niveau de formation des personnes est difficilement applicable. En effet, aucun registre ne permet de vérifier si les déclarations des personnes sont exactes. Le planning du projet n'a pas permis pas non plus de contrôler si les personnes ont réellement participé aux cours pour lesquels elles étaient inscrites.

Enfin, il est à relever que ce projet demande un investissement important de coordination et d'administration pour le suivi des dossiers ainsi que pour la mise en place de la collaboration avec les différents organismes intermédiaires.

4.4. Conclusion

Les résultats du projet-pilote d'introduction d'un chèque-formation démontrent que le chèque-formation permet d'encourager les personnes peu qualifiées à entrer en formation et leur donne la possibilité de choisir librement des cours correspondant à leurs besoins.

En 4 mois, environ 106 personnes ont été intéressées par le chèque-formation et 70 chèques ont été octroyés. Ce chiffre montre la volonté des personnes faiblement qualifiées à vouloir s'inscrire à un cours de formation continue.

Les résultats mettent en évidence l'importance de la sensibilisation en amont des organismes proches du public-cible visé. La collaboration mise en place avec les différentes personnes et services en contact avec des bénéficiaires potentiels a permis de rendre l'obtention du chèque-formation plus accessible. Dans un développement futur, il serait utile de sensibiliser davantage de personnes ressources dans les entreprises (ex. secrétaire, secteur ressources humaines, etc.) qui pourraient servir de relais pour la communication du projet et la procédure de demande de chèque-formation. L'expérience de l'entreprise Villars Maître Chocolatiers à Fribourg montre que le public-cible a besoin de se sentir en confiance et accompagné lorsqu'il doit prendre ce genre d'initiative.

A l'avenir, il conviendrait de réfléchir à la question du double subventionnement. En effet, plusieurs chèques ont été octroyés à des personnes suivant des cours déjà fortement subventionnés. La loi sur la formation des adultes permet un subventionnement des institutions, il convient de se demander si l'objectif de favoriser la formation des personnes faiblement qualifiées ne peut pas être atteint de meilleure manière par une aide directe aux personnes concernées.

Cette phase pilote de quatre mois a permis d'évaluer l'importance du travail de coordination et de gestion d'un tel projet. Le suivi administratif des dossiers, la collaboration avec les organismes intermédiaires ainsi que le soutien particulier aux bénéficiaires du chèque-formation ont demandé un investissement conséquent, soit l'équivalent d'un temps de travail à 50 %.

Enfin, la bonne réception du projet par le public-cible et les médias montrent l'intérêt et le besoin d'une telle initiative dans notre canton.

4.5. Perspectives

La généralisation de l'introduction d'un chèque-formation à tout le canton permettrait de favoriser l'accès à la formation continue pour les personnes faiblement qualifiées et jouerait un rôle d'intégration important pour les personnes issues de la migration.

Durant cette phase pilote d'une durée de 4 mois, le total des coûts pour les chèques-formation s'est élevé à 43 073 francs, soit à une somme moyenne de 615 francs par bénéficiaire. La population de référence comptait 52 926 personnes.

L'extrapolation à l'ensemble de la population résidente du canton de Fribourg de la somme engagée lors de la phase

du projet-pilote représenterait un montant annuel de 590 400 francs. Cela correspond à l'octroi de 960 chèques-formation pour une population résidente totale de 278 493 habitants.

La mise en place définitive du chèque-formation implique-rait un travail important de constitution de réseau avec les différents partenaires indiqués dans le projet-pilote mais à l'échelle du canton. L'importance de cette action nécessiterait l'engagement d'une personne pour un équivalent de 0,5 plein temps.

La charge administrative pour la gestion des chèques peut être estimée, une fois l'automatisation du processus mise en place, à un équivalent de 0,2 plein temps.

Il convient de signaler au chapitre des perspectives, que la Confédération, via le Département fédéral de l'Economie, a mis en consultation un projet de loi sur la formation des adultes. Des propositions quant à un soutien à l'acquisition et au maintien des compétences de base des adultes sont introduites avec la possibilité d'un financement fédéral.

5. Position du Conseil d'Etat

En conclusion du rapport, le Conseil d'Etat:

- > évalue positivement l'expérience-pilote d'introduction d'un chèque-formation pour les personnes faiblement qualifiées;
- > considère que l'encouragement à fréquenter les cours de formation continue permet d'améliorer le niveau global de formation et de favoriser la cohésion sociale;
- > constate la difficulté à atteindre le public-cible et propose d'instaurer un partenariat avec les entreprises;
- > envisage, sous réserve des résultats du plan financier, l'introduction du développement des compétences de base dans le programme de la législature 2012–2016.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.
