



Bases

Analyse d'impact de l'aide cantonale à la formation générale des adultes dans le canton de Berne

Résumé

Août 2002

Etude commandée par la Section de la formation des adultes
de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne

Des références • De nouvelles chances • Une longueur d'avance • Section de la formation des adultes
Eclairage sur l'actualité • Une série d'études de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne

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

Auteur:
Christian Schmid, Hallerstrasse 1, 3012 Berne

Photo: Madeleine Ramseyer, Chiètres

Contenu

1	Mandat et contexte de l'analyse d'impact	1
2	Méthode utilisée	2
3	Résultats de la première enquête	3
3.1	Volume et bénéficiaires des subventions	3
3.2	Domaines de subvention	6
3.3	Distributions régionales	7
3.4	Volume et profil de la formation des adultes subventionnée	10
4	Résultats de la deuxième enquête	14
4.1	Assurance et développement de la qualité	14
4.2	Collaboration à l'échelon régional	16
5	Conclusion	18

1 Mandat et contexte de l'analyse d'impact

La loi cantonale sur l'aide à la formation des adultes (LFA) est en vigueur depuis 1992. Comment les structures et l'offre dans le domaine de la formation générale des adultes (FA) ont-elles évolué au cours des dix dernières années ? Le canton atteint-il les objectifs fixés en matière d'aide aux organisations responsables et aux formations d'utilité publique ? Quels sont les effets de l'ordonnance de Direction (ODFA) en vigueur depuis 1998 ? L'analyse d'impact met en évidence les effets de l'intervention cantonale en matière de formation des adultes et auprès des organisations responsables. En revanche, l'enquête ne porte pas sur l'incidence pédagogique de la formation des adultes, c'est-à-dire sur ses effets sur les participants et participantes et sur la société. L'analyse d'impact a été réalisée sur mandat de la section de la formation des adultes de la Direction de l'instruction publique. Elle a fait l'objet d'un mémoire de licence rédigé à l'Institut de pédagogie de l'Université de Berne.

En vertu de la LFA, le domaine d'encouragement englobe la formation générale des adultes, ou formation « socioculturelle », mais pas la formation professionnelle des adultes, régie séparément par la loi sur la formation professionnelle. Le soutien financier de la formation générale des adultes dans le canton de Berne repose sur le principe de subsidiarité. En d'autres termes, le canton s'engage dans les domaines où, sans son aide, les organisations responsables privées ou publiques ne sont pas en mesure de remplir leur mission, ou de ne la remplir que partiellement. Ont droit à des subventions les organismes d'utilité publique confessionnellement, politiquement et économiquement neutres. La LFA a pour objectif de permettre aux citoyens et aux citoyennes d'acquérir, de développer ou de renouveler des connaissances, des aptitudes et des capacités à des fins d'apprentissage permanent (art. 2, al. 1 LFA). Il incombe donc au canton d'accomplir certaines tâches et de poursuivre certains objectifs concrets en matière de formation des adultes. Les objectifs suivants ont fait l'objet d'un examen détaillé :

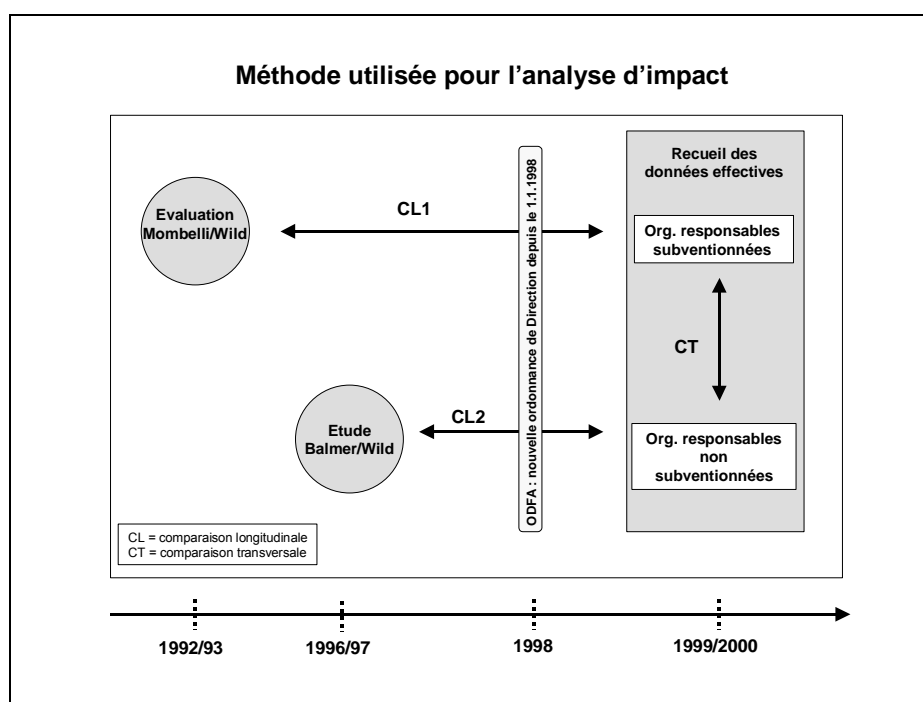
- aide renforcée aux organisations responsables de dimension régionale ;
- soutien des actions destinées aux groupes de population désavantagés ;
- soutien de thèmes et domaines présentant un intérêt social particulier ;
- renforcement de l'assurance et du développement de la qualité au sein des organisations responsables subventionnées ;
- renforcement de la collaboration régionale.

Il existe divers domaines d'intervention permettant de soutenir la formation des adultes et de faciliter la réalisation des objectifs fixés. Les principaux instruments d'aide mis en œuvre par la section de la formation des adultes sont les suivants :

- soutien financier (subventionnement) sous la forme de subventions par heures de cours, subventions à l'exploitation et autres subventions liées à des prestations ;
- procédures d'accréditation visant à garantir des normes minimales ;
- conventions de prestations avec les organisations responsables de dimension régionale ;
- information (revue, brochures) et prestations de conseil aux organisations responsables ;
- mise en réseau des acteurs de la formation des adultes.

2 Méthode utilisée

L'analyse d'impact permet non seulement de recueillir les données à un moment donné, mais aussi de faire des comparaisons longitudinales avec les années précédentes. Elle examine en particulier les effets de l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance de Direction (ODFA) au 1^{er} janvier 1998 (voir Graphique 1).



Graphique 1 : Méthode utilisée pour l'analyse d'impact

L'analyse d'impact se compose de deux enquêtes empiriques reposant sur des bases de données différentes :

La première enquête repose sur l'analyse de la banque de données de la section de la formation des adultes. Elle donne essentiellement des renseignements sur les différents domaines de subvention, les institutions bénéficiaires et l'offre de formation. Les données effectives ont été recensées sur la base de l'exercice 2000 (pour la ventilation des subventions) et de l'année 1999 (pour les cours et formations). Les comparaisons longitudinales constituent un élément méthodique important de l'analyse d'impact, en particulier les comparaisons relatives aux années 1992/1993 tirées de l'évaluation de Mombelli et Wild « Die subventionierte allgemeine Erwachsenenbildung im Kanton Bern » (1994).

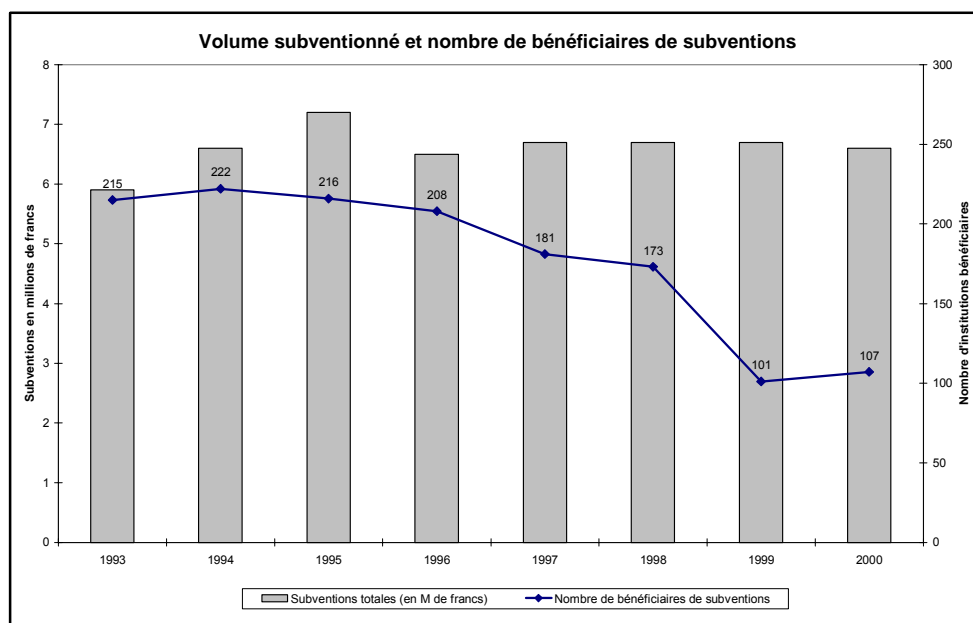
La deuxième enquête repose sur une enquête écrite réalisée en mars 2001 auprès d'organisations responsables subventionnées et non subventionnées de la formation des adultes. Sur les 500 organisations étudiées, 224 ont renvoyé un questionnaire analysable, soit un taux de réponse de 45%. L'échantillon se compose de 114 organisations subventionnées et de 110 organisations non subventionnées. Cette enquête a essentiellement eu pour objet de collecter des données sur l'assurance et le développement de la qualité ainsi que sur la collaboration régionale. Le dépouillement des données a consisté à analyser les données effectives concernant les organisations subventionnées et non subventionnées, et à réaliser des comparaisons transversales entre les deux groupes permettant de tirer des conclusions sur les effets des mesures d'aide cantonale. Par ailleurs, des comparaisons longitudinales ont été réalisées pour les organisations subventionnées. L'étude de Balmer et Wild « Erwachsenenbildung zwischen Freiwilligkeit und Verberuflichung » (1999), dont les données ont été recueillies en 1997, sert d'étude comparative.

3 Résultats de la première enquête

3.1 Volume et bénéficiaires des subventions

Le volume de subventions global s'est maintenu à un niveau presque constant depuis le début des années 90. En 2000, il s'élevait à 6,6 millions de francs pour un investissement administratif de quelque 550 000 francs. En revanche, le nombre d'organisations subventionnées par le canton a considérablement baissé au cours des dernières années. Ce nombre est passé de plus de 200 bénéficiaires par an à 107 bénéficiaires en 2000¹, soit un recul d'environ 50% entre 1993 et 2000. Des analyses détaillées montrent que ce recul touche en priorité les bénéficiaires de petits montants. Des organisations bénéficiant de subventions en 1993, une majorité (55%) a touché moins de 2000 francs. Ce pourcentage ne s'élève plus qu'à 19% en 2000. En revanche, la proportion de bénéficiaires de montants moyens à importants n'a cessé d'augmenter. Par rapport à 1993, le montant moyen octroyé a quasiment doublé (il s'élève à environ 50 000 francs).

¹ Ces chiffres ne concernent que les organisations directement subventionnées. Si l'on inclut les organisations qui ont bénéficié de subventions par le biais indirect d'un organe intermédiaire (comme les associations faïtières), le total des organisations subventionnées s'élève à 132 (contre 339 en 1993).



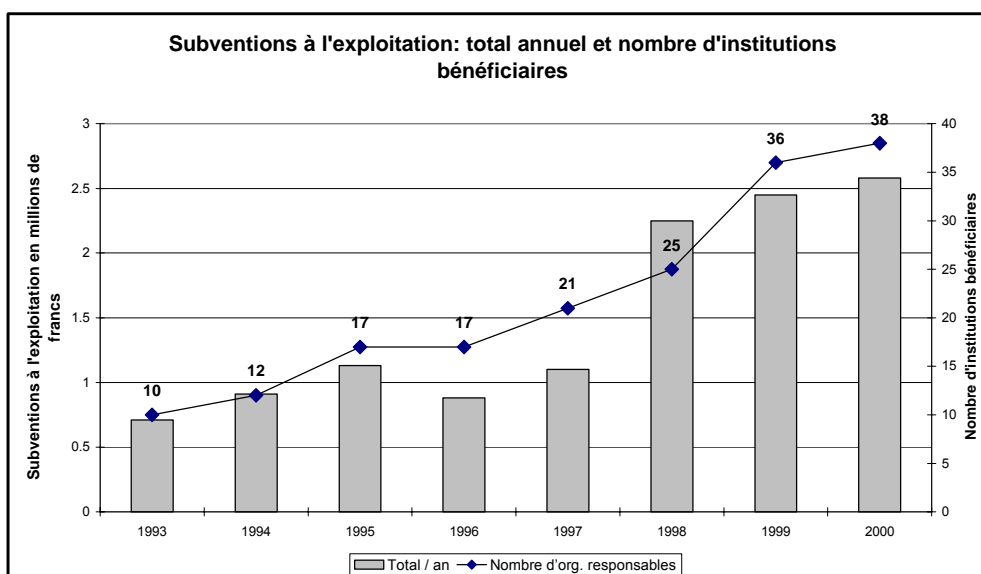
Graphique 2 : Volume de subventions et nombre de bénéficiaires de subventions (1993 – 2000)

Comment expliquer ce recul du nombre de bénéficiaires ? Jusqu'en 1997, ce recul est plutôt faible et continu. Les organisations concernées sont principalement les commissions d'économie familiale et les associations de femmes, ce qui reflète une profonde mutation structurelle dans le domaine de la formation ménagère traditionnelle. En revanche, le fort repli de bénéficiaires de subventions entre 1998 et 1999 est dû à la modification des dispositions d'exécution : l'ODFA limite la palette des formations donnant droit à des subventions aux domaines et contenus présentant un intérêt social particulier. Auparavant, les organisations d'utilité publique pouvaient prétendre recevoir des fonds cantonaux pour un large éventail de formations. Ce mode de subventionnement basé sur le principe de l'arrosoir a été supprimé avec l'entrée en vigueur de l'ODFA, ce qui a considérablement restreint le nombre d'organisations bénéficiaires de subventions.

Depuis 1998, la section de la formation des adultes concentre son action sur le soutien des prestataires assumant la fonction d'organisations responsables de dimension régionale. Par organisation responsable de dimension régionale, on entend les organisations qui proposent ou coordonnent une offre de formation d'intérêt public et garantissent ainsi une offre minimale dans une région. Elles proposent un large éventail de formations au contenu illimité. Elles bénéficient de subventions à l'exploitation et sont liées au canton par une convention de prestations.

Comme le montrent les analyses (voir Graphique 3), tant le nombre d'organisations bénéficiaires de subventions à l'exploitation que le montant total de ces subventions a fortement progressé depuis 1997. La section de la formation des adultes a conclu des conventions de prestations avec de nombreuses organisations – nombre d'entre elles bénéficiant déjà d'un soutien cantonal – et les a reconnues comme organisations responsables de dimension régionale. Sur les 38 institutions bénéficiaires de subventions à

l'exploitation en 2000, 33 d'entre elles sont des organisations de dimension régionale. Les cinq autres sont des associations faïtières².



Graphique 3: Subventions à l'exploitation : total annuel et nombre d'institutions bénéficiaires (1993 – 2000)

La question de la répartition locale des organisations responsables de dimension régionale présente un intérêt particulier. Celles-ci sont réparties sur 19 des 26 districts cantonaux. Certains districts (Berne, Bienne, Interlaken, Bas-Simmental, Thoune, Konolfingen, Wangen) comptent deux organisations ou plus. Deux organisations ne sont pas situées dans le canton de Berne. L'une d'entre elle est située dans le canton de Fribourg (Chiètres), l'autre dans le canton de Soleure (Granges). Une organisation exerce officiellement son activité dans deux districts, à savoir Gessenay et le Haut-Simmental. Les organisations de dimension régionale sont donc représentées dans la majorité des districts. Les districts dépourvus d'organisations de dimension régionale sont généralement limitrophes avec un district ou un canton où se situe une telle organisation. La structure des organisations de dimension régionale est décentralisée et s'étend sur tout le territoire cantonal, ce qui permet d'assurer une offre de formation complète.

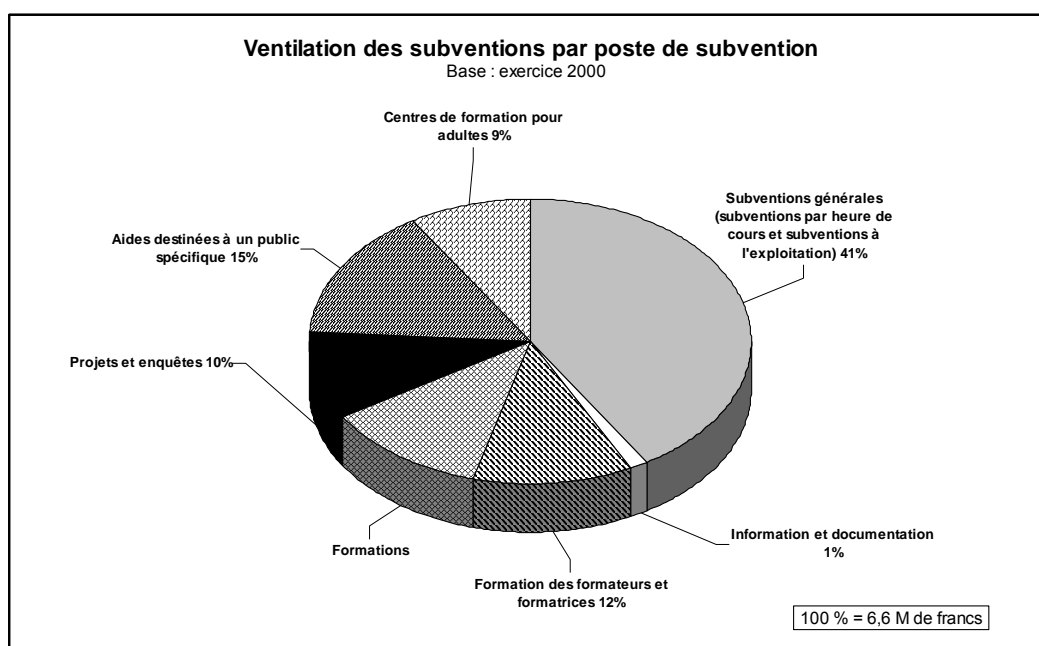
Les changements constatés dans la ventilation des subventions mettent en lumière une nouvelle forme de soutien financier. Les subventions ne sont plus réparties sur le plus grand nombre possible d'institutions, mais de manière beaucoup plus ciblée, concentrée et axée sur la dimension régionale. Les analyses montrent que le canton encourage une structure décentralisée garantissant une offre de base globale. Les organisations responsables de dimension régionale garantissent une offre de formation variée et continue dans les régions périphériques, c'est-à-dire les régions où les organisations traditionnelles peuvent plus difficilement s'implanter que dans les

² Les organisations responsables de dimension régionale regroupent aussi les organisations qui ont signé une convention de prestations en tant que tiers et remplissent les mêmes tâches que les organisations de dimension régionale proprement dites. Les associations faïtières sont la Conférence bernoise pour la formation des adultes, l'Association des universités populaires bernoises, l'Université populaire jurassienne (UPJ), l'Association cantonale de la formation des parents (ACFP/VEB) ainsi que la Dachvereinigung für ländliche Erwachsenenbildung (OGG/BLV).

agglomérations. 86% des heures de cours effectuées en 1999 par des organisations subventionnées l'ont été par des organisations de dimension régionale. Les 14% restants ont été donnés par des organisations FA proposant des cours ayant été subventionnés parce qu'ils présentant un intérêt social particulier.

3.2 Domaines de subvention

La ventilation des subventions pour 2000 est schématisée dans la Graphique 4.



Graphique 4 : Ventilation des subventions par poste de subvention

Subventions générales : elles constituent le poste de subvention le plus important. Ce poste comprend les subventions par heure de cours destinées à financer les différentes actions de formation (par ex. dans le domaine de la formation parentale), ainsi que les subventions à l'exploitation destinées aux organisations responsables de la formation des adultes. La part de ce poste, qui s'élève en moyenne à 39%, est restée relativement stable au cours des dernières années. Toutefois, les subventions à l'exploitation représentent désormais une part plus importante que les subventions par heure de cours. En 2000 en effet, 95% des subventions générales ont été allouées sous forme de subventions à l'exploitation, essentiellement pour encourager les organisations responsables de dimension régionale. Les 5% restants, alloués sous forme de subventions par heure de cours, ont servi à subventionner les cours présentant un intérêt social particulier.

Aides destinées à un public spécifique : Ce poste comprend le soutien de groupes de population défavorisés. En 2000, les subventions allouées dans ce domaine ont atteint leur niveau maximum. Les formations les plus subventionnées ont été les formations destinées à l'intégration des migrants et des migrantes (en particulier les cours de langue).

Groupe cible	1993			2000		
	Montant	Montant en %	Nombre d'organisa-teurs	Montant	Montant en %	Nombre d'organisa-teurs
Migrant(e)s	82'948.-	14	6	565'671.-	56.9	17
Personnes présentant de graves lacunes de formation	248'952.-	42	2	206'363.-	20.8	4
Personnes diminuées par un handicap ³	74'932.-	13	5	151'910.-	15.3	7
Femmes désirant reprendre une activité professionnelle	186'641.-	31	4	69'345.-	7.0	2
Total	593'473.-	100	17	993'290.-	100	30

Tableau 1 : Aides destinées à un public spécifique

Formation des formateurs et formatrices : Il incombe au canton d'encourager la formation, le perfectionnement et la formation complémentaire des personnes travaillant dans la formation des adultes. Dans ce but, 12% du volume total des subventions, soit quelque 780 000 francs, ont été attribués à la formation des formateurs et formatrices (taux record depuis 1993). Les subventions ont servi en priorité à financer les formations sanctionnées par un diplôme pour les professionnels de la formation des adultes (soit 64% de l'aide totale).

Projets et enquêtes : Les subventions sont également octroyées pour les projets et les enquêtes innovants destinés à développer la formation des adultes. Dans ce but, quelque 680 000 francs ont été débloqués en 2000, soit 10% du volume total de subventions (taux record sur les dernières années). Exemples de projets : campagne publicitaire visant à promouvoir les formations de rattrapage, projet de recherche sur le thème du potentiel de qualification du travail domestique et familial.

Formation : Le financement de ce domaine, qui s'élevait à 31% en 1999, est passé à 12% en 2000. Ce recul s'explique par le transfert de formations subventionnées jusqu'à présent dans le cadre de la LFA vers d'autres domaines cantonaux (formation professionnelle).

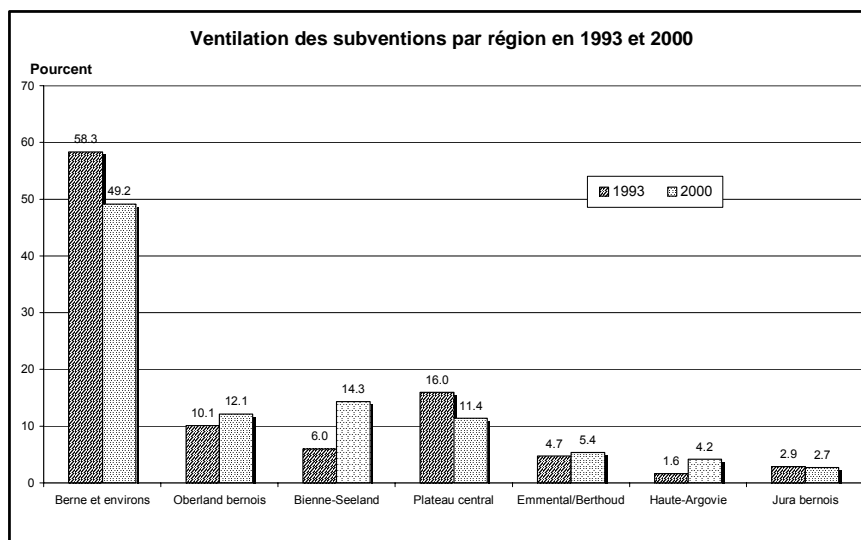
La ventilation des subventions montre que le canton subventionne en priorité, outre le poste « subventions générales », les domaines « aides destinées à un public spécifique », « formation des formateurs et formatrices » et « projets et enquêtes ». En d'autres termes, l'aide à la formation des adultes ne sert pas seulement à garantir l'existence de structures existantes, mais aussi à développer de manière ciblée et qualitative la formation des adultes.

3.3 Distributions régionales

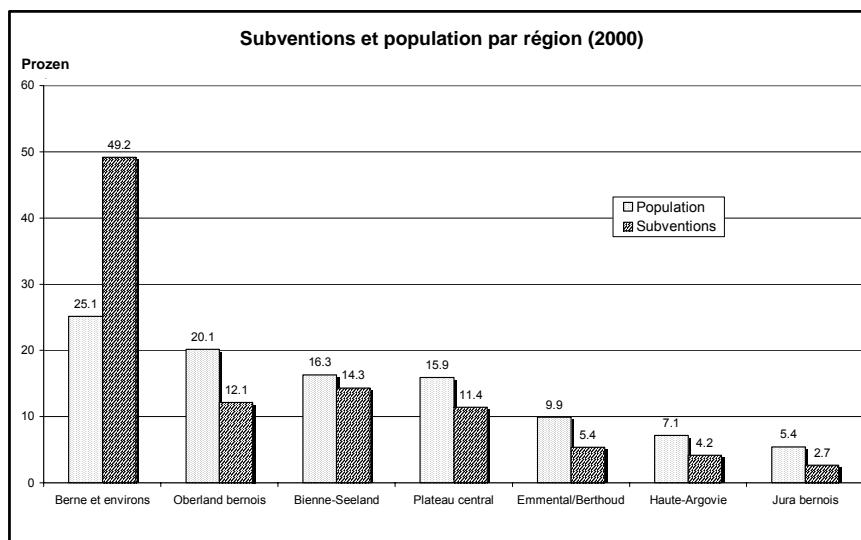
Nous nous sommes penchés, dans le cadre de l'analyse d'impact, sur la distribution régionale des subventions et des activités de formation. On note entre 1993 et 2000

³ La dénomination exacte de ce groupe cible est « personnes diminuées par un handicap, une maladie ou une dépendance ».

des écarts parfois nets dans ce domaine (voir Graphique 5). La part de la région Bienne-Seeland a nettement progressé (+8%) ; ont également progressé les parts des régions Oberland bernois (+2%), Emmental-Berthoud (+0,5%) ainsi que Haute-Argovie (+2,6). En revanche, la part de la région Berne et environs (équivalente au district de Berne) a reculé de presque 10% et celle de la région Plateau central de 4,6%. La part du Jura bernois est restée stable (-0,2%).



Graphique 5 : Ventilation des subventions par région en 1993 et 2000

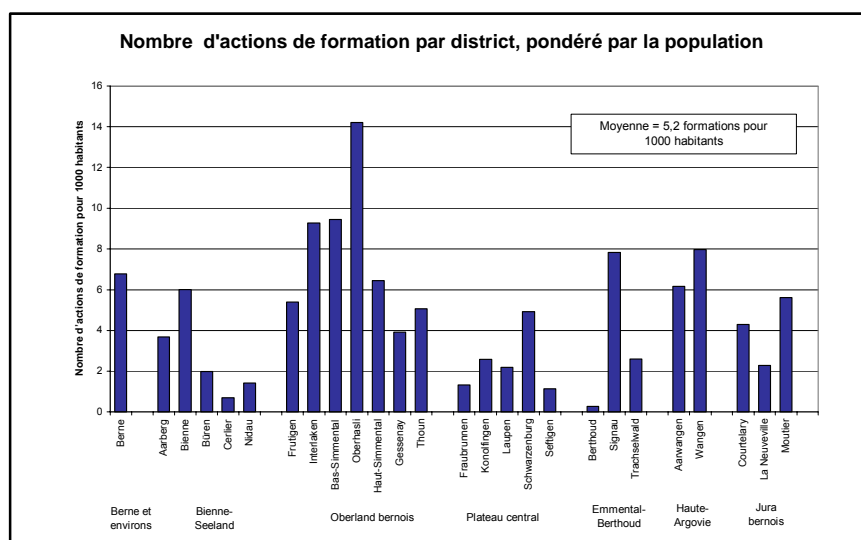


Graphique 6 : Subventions et population par région (2000)

A l'exception d'une région (Oberland bernois), la progression de la part des subventions en 2000 correspond à la progression de la population des différentes régions (voir Graphique 6). Dans l'Oberland bernois, la part de la population est plus importante que dans la région Bienne-Seeland, mais les subventions perçues sont moins importantes. Le fort taux de subventionnement réalisé par la région Berne et environs s'explique par sa fonction centrale : plusieurs organisations responsables et associations faitières proposant des formations dépassant le cadre régional sont situées dans cette région.

Si le mandat d'aide à la formation des adultes prévoit le soutien explicite des régions périphériques, les bases légales ne définissent pas avec précision les critères déterminants. Un des critères caractérisant les régions économiquement et géographiquement défavorisées peut être l'appartenance des communes aux régions visées dans la LIM⁴. En 2000, 30% des subventions ont été octroyées à des organisations responsables situées dans une commune LIM. Soit une augmentation de 9% par rapport à 1993 et une augmentation des subventions en faveur des régions périphériques. La part des subventions reste cependant inférieure de 10% à la part de la population des communes LIM (40%).

Comment les formations proposées par les organisations subventionnées se répartissent-elles sur le territoire cantonal ? En chiffres absolus, c'est le district de Berne qui propose le plus d'activités (environ 1 600, soit 33% de l'offre totale). Les districts de Thoue, d'Interlaken, de Bienne, d'Aarwangen, de Wangen et du Bas-Simmental proposent entre 200 et 400 actions de formation.



Graphique 7 : Nombre d'actions de formation par district, pondéré par la population⁵

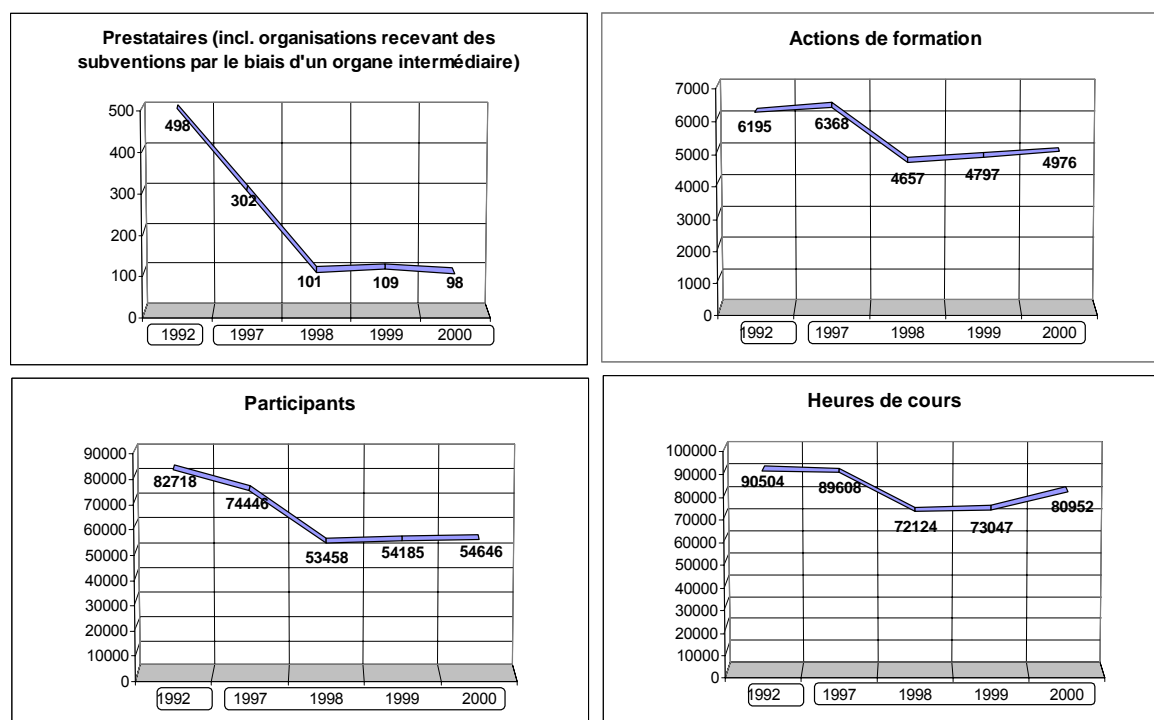
Dans la comparaison pondérée par la population (voir Graphique 7), le district proposant le plus d'actions de formation n'est plus le district de Berne, mais celui d'Oberhasli. On constate en effet que les districts situés en agglomération (Berne, Thoue, Bienne, Interlaken et Berthoud) ne sont pas favorisés par rapport aux districts situés en région périphérique. Si l'on examine, pour l'année 1999, les valeurs moyennes pour 1000 habitants à l'échelon de la région et non à l'échelon du district, on constate que ce sont les régions de Berne et environs (6,8), de l'Oberland bernois (6,8) et de Haute-Argovie (6,9) qui proposent le plus de formations. Viennent ensuite les régions du Jura bernois (4,7) et de Bienne-Seeland (3,5). Les régions Emmental-Berthoud (2,9) et Plateau central (2,1) sont celles qui proposent le moins de formations.

⁴ LIM : Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne. En vertu de la LIM, les communes des régions de montagne sont classées en communes susceptibles de recevoir des subventions et en communes non susceptibles de recevoir des subventions. Le canton de Berne compte en tout 10 régions LIM recouvrant quelque 75% de la superficie cantonale et représentant 40% de la population.

⁵ Ne sont pas comprises ici les quelque 160 actions de formation (environ 3% de l'offre totale) proposées par les institutions extracantonales subventionnées.

3.4 Volume et profil de la formation des adultes subventionnée

Comme nous l'avons vu dans le paragraphe 3.1, le mode de subventionnement a été revu avec l'entrée en vigueur de l'ODFA, début 1998. Le modèle adopté, qui remplace le principe de l'arrosoir, se concentre sur les organisations responsables de dimension régionale et sur les contenus présentant un intérêt social particulier. Ce qui n'est pas sans avoir des répercussions sur le volume total des activités subventionnées (Graphique 8)⁶, puisque celui-ci a baissé.



Graphique 8 : Incidence du nouveau mode de subventionnement : passage au subventionnement axé sur les thèmes présentant un intérêt social particulier et les domaines coûteux (abandon du principe de l'arrosoir) selon les données de 1992 à 2000

En voyant l'évolution des données, on peut se demander si le nouveau mode de subventionnement se répercute de manière négative sur l'offre et la demande en matière de formation des adultes cantonale. A ce propos, on peut dire :

- Les données inférieures ne signifient pas un recul des activités de formation pour adultes depuis l'entrée en vigueur de l'ODFA. Elles montrent juste que le nombre d'institutions subventionnées a baissé, ce qui se traduit par la baisse du nombre total de formations, d'heures de cours et de participants. Il n'a pas été possible, dans le cadre de la présente analyse d'impact, de déterminer si les institutions qui ne sont plus subventionnées parce qu'elles ne remplissent pas les conditions de l'ODFA ont dû réduire leur offre de formation.

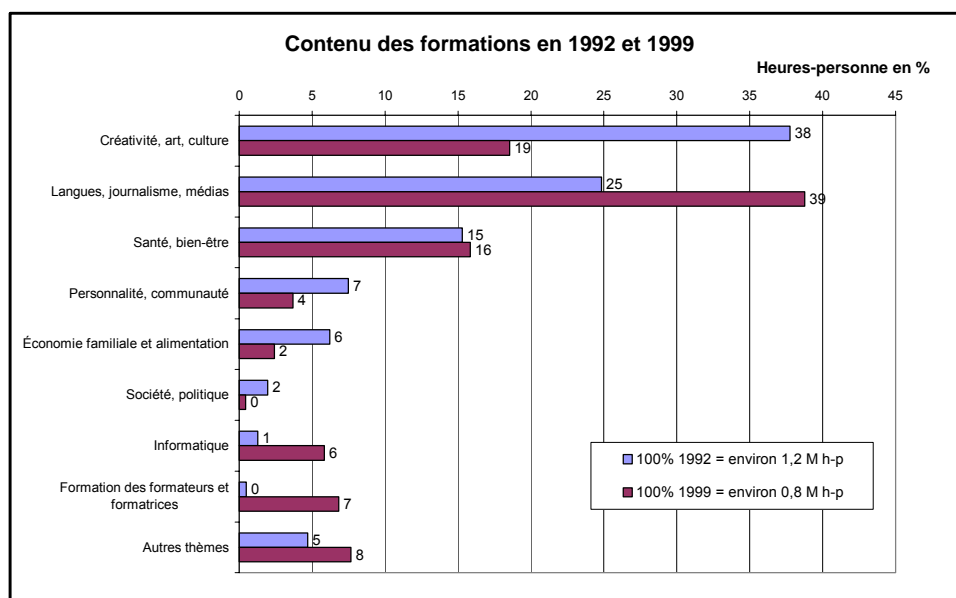
⁶ Les figures illustrent l'évolution entre les années 1992 et 2000, la période de 1993 à 1996 n'ayant pas fait l'objet de l'enquête. La période de 1997 à 2000 permet d'analyser l'évolution à partir de l'année ayant précédé l'entrée en vigueur de l'ODFA. L'analyse d'impact s'étant concentrée sur les catégories d'actions, les formations ont été laissées de côté. En 2000, les actions, participants et heures de cours de l'Université Populaire Jurassienne n'ont pas pu être recensés, ce qui s'est répercuté sur le volume total effectif (un peu plus élevé).

- On observe à partir de 1998 une tendance à la hausse du nombre de formations, d'heures de cours et de participants, mais pas du nombre de prestataires. Manifestement, les institutions subventionnées parviennent non seulement à maintenir leur offre, mais à l'étendre. Cette extension peut être le signe d'un processus de concentration (souhaité) : les organisations responsables qui ne perçoivent plus de fonds en raison du nouveau mode de subventionnement, peuvent avoir délégué l'organisation de leurs cours à des organisations responsables de dimension régionale. La section de la formation des adultes confirme ce genre de pratique, mais n'est pas en mesure d'en déterminer l'ampleur.
- Par ailleurs, les statistiques fédérales concernant la formation continue indiquent que le recul des formations subventionnées n'est pas à l'origine d'un recul de la formation des adultes. Selon les données régulièrement recueillies en matière de participation à la formation des adultes à l'échelon national, le taux de participation de 39% de la population adulte est resté stable dans les années 90 (Office fédéral de la statistique, 2001).
- L'enquête écrite ne permet pas non plus de conclure que l'ODFA est à l'origine d'une importante détérioration de l'offre de formation régionale. La majorité des organisations (92%) estiment en effet que cette offre est suffisante, voire plutôt suffisante. Un peu plus d'un quart des organisations relèvent des lacunes dans l'offre de formation régionale. Les thèmes revenant le plus fréquemment sont les thèmes de la santé et de la formation politique, ainsi que les groupes-cibles « migrants/migrantes » et « personnes handicapées ». La fréquence des réponses par thème ou groupe-cible étant peu élevée, tout semble indiquer qu'il s'agit de lacunes ponctuelles et non générales.

Par rapport à 1992, on constate aussi d'importants changements dans les formations proposées par les institutions subventionnées (voir Graphique 9)⁷.

On note un recul des domaines « créativité, art, culture », « économie familiale et alimentation » ainsi que « personnalité et communauté », c'est-à-dire des domaines où les contenus transmis sont souvent traditionnels et orientés vers les loisirs. En revanche, l'offre de formation portant sur les domaines reflétant les changements sociaux et les nouvelles exigences d'apprentissage s'est maintenue, voire a augmenté. C'est notamment le cas des thèmes « langues » (dont l'intégration linguistique des migrants et des migrantes), « informatique » et « santé ».

⁷ Le recensement effectif des données porte sur 1999, les données pour 2000 n'étant pas complètes au moment de l'enquête. Cela vaut également pour les figures 9 et 10.



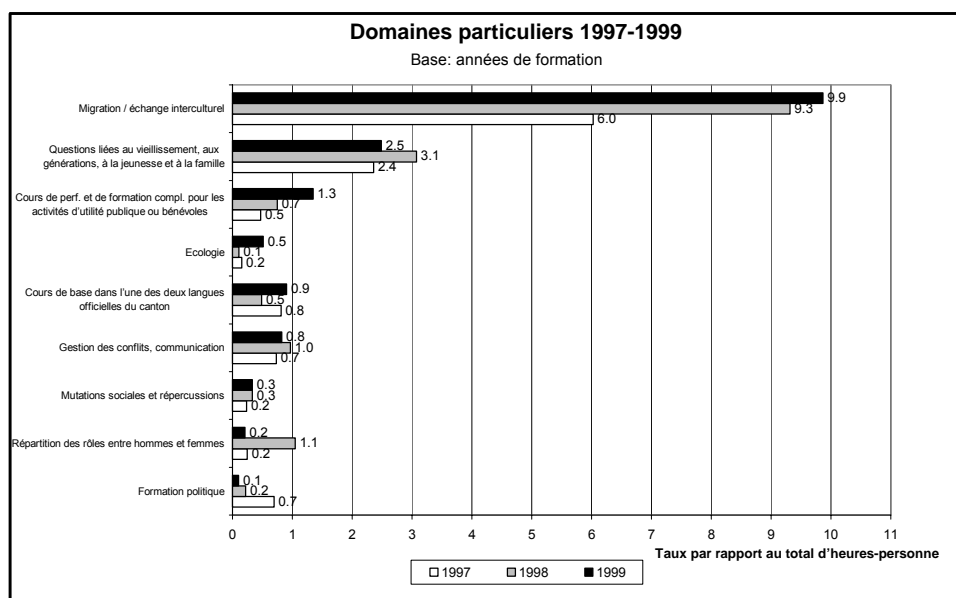
Graphique 9 : Contenu des formations en 1992 et 1999

Le recul de l'offre de formation dans le domaine « société, politique » ne rentre pas dans le schéma d'une formation des adultes toujours plus axée sur les enjeux et les problèmes de la société. Les lacunes dans ce domaine sont évidentes. La hausse des heures-personne dans le domaine « formation des formateurs et formatrices d'adultes » est également frappante.

D'une manière générale, le contenu des formations s'inscrit davantage dans la logique de la LFA, dont le but est de transmettre, dans un monde en mutation toujours plus complexe, des connaissances, des aptitudes et des capacités en rapport avec la capacité d'agir de chacun.

Nous avons effectué une analyse détaillée des thèmes qui présentent un intérêt social particulier. Le but poursuivi est d'augmenter la part des formations proposées sur ces thèmes par les institutions subventionnées. L'analyse de l'évolution entre 1997, année précédant l'entrée en vigueur de l'ODFA, et les deux années suivantes montre toutefois que l'évolution souhaitée n'a eu lieu qu'en partie (voir Graphique 10).

Depuis l'entrée en vigueur de l'ODFA, la part des thèmes présentant un intérêt social particulier a progressé d'environ 5%. En 1999, cette part atteignait 16,6% du total d'heures-personne de la formation des adultes subventionnée. Sur les neuf thèmes considérés, seuls trois thèmes semblent progresser de manière nette et continue : « migration / échange interculturel », « cours de perfectionnement et de formation complémentaire pour les activités d'utilité publique ou bénévoles » et « écologie ». Les autres thèmes fluctuent, stagnent ou déclinent. En outre, la plupart des thèmes représentent un pourcentage négligeable du volume total, généralement inférieur à 1%. L'objectif qui consiste à encourager les thèmes qui présentent un intérêt social particulier n'a donc été que partiellement atteint jusqu'à présent. Manifestement, l'attrait des subventions par heure de cours n'est pas suffisant.



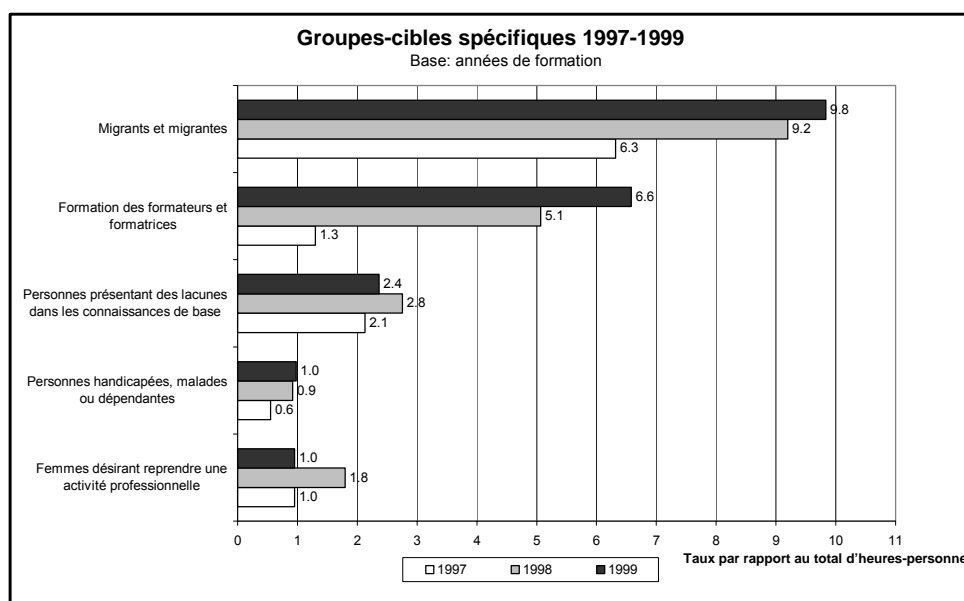
Graphique 10 : Domaines particuliers 1997 - 1999

L'enquête écrite confirme elle aussi que les organisations responsables planifient plutôt leur offre en fonction des contenus qui ont fait leur preuve. Seules 37% des organisations subventionnées reconnaissent tenir compte dans leur planification des thèmes présentant un intérêt social particulier. La majorité des bénéficiaires de subventions ignore donc les contenus qu'il serait souhaitable de promouvoir, à savoir les contenus présentant un intérêt social, économique ou écologique. Si plus d'institutions poursuivaient les objectifs de l'ODFA, les mesures étatiques actuelles ne suffiraient pas et il faudrait envisager des modifications ou l'introduction d'instruments de pilotage supplémentaires.

L'évolution de l'offre dans le domaine de la formation des adultes ciblant un public particulier a été analysée en détail (voir Graphique 11). En ce qui concerne les groupes de population défavorisés, l'aide cantonale doit permettre d'organiser des cours à des prix accessibles et inciter le public concerné à recourir à cette offre. Font également partie des actions ciblant un public particulier les actions relevant du domaine de la « formation des formateurs et formatrices ». Il s'agit des actions de formation des animateurs et animatrices de cours, mais aussi les actions de formation des personnes chargées de l'exploitation et des programmes de la formation des adultes.

Le domaine de la formation des adultes destinée à un public spécifique a progressé de 9% depuis l'entrée en vigueur de l'ODFA et correspond à presque 21% de l'offre totale subventionnée. Presque 1 heure-personne sur cinq est consacrée aux formations destinées à des groupes de population défavorisés ou à des personnes travaillant dans le domaine de la formation des adultes. On constate une nette augmentation de l'offre s'adressant aux migrants et migrantes et aux formateurs et formatrices, mais aussi une faible progression de l'offre s'adressant aux personnes handicapées, malades ou dépendantes. Enfin, on ne note au cours de la période considérée aucune augmentation de l'offre destinée aux personnes présentant des lacunes dans les connaissances de base. Pour y remédier, le canton a lancé une campagne publicitaire visant à inciter un public plus large à combler ses lacunes. Un premier examen des

heures-personne de ce groupe-cible pour l'année 2000⁸ montre une augmentation du nombre d'heures-personne.



Graphique 11 : Groupes-cibles spécifiques 1997 - 1999

En termes d'aide destinée à un public spécifique, il semble donc que les objectifs cantonaux en matière de subventionnement soient largement atteints. Bien sûr, les hausses constatées ne permettent pas de dire que les formations existent en nombre suffisant ni que leur répartition régionale est optimale. Ces questions nécessitent donc une analyse complémentaire. Il est toutefois possible d'affirmer que les instruments de pilotage existants ont permis d'élargir l'offre et de combler certaines lacunes.

4 Résultats de la deuxième enquête

4.1 Assurance et développement de la qualité

La législation sur l'aide à la formation des adultes mentionne explicitement la « qualité » et « l'amélioration de la qualité » comme critères de subventionnement (cf. art. 5 DFA, art. 2 ODFA). Pour atteindre cet objectif, l'autorité d'exécution cantonale prend des mesures diverses. Une procédure d'accréditation a notamment été mise en place afin de soumettre les bénéficiaires de subventions à des standards minimaux (par ex. des lignes directrices, une comptabilité transparente ou l'évaluation régulière des formations). Le développement de l'assurance qualité, assuré par des structures professionnalisées, passe en particulier par le subventionnement des organisations responsables de dimension régionale. Les fonds publics donnent à ces organisations une plus grande autonomie leur permettant, au-delà des affaires courantes, de s'occuper de la qualité de leurs prestations. En outre, le canton encourage la qualité de la formation des adultes en cofinçant des activités de conseil et de supervision, des projets et des formations de formateurs et formatrices ou en diffusant des informations spécialisées.

⁸ L'année 2000 n'est pas toujours comprise dans la période d'enquête de l'analyse d'impact car au moment de l'analyse, la section de la formation des adultes n'était pas encore en possession de toutes les données 2000.

L'analyse d'impact a permis de mettre en lumière la nature et l'ampleur des actions mises en œuvre par les organisations subventionnées pour assurer la qualité et de montrer les changements qui se dessinent par rapport aux années précédentes. Dans cette perspective, une analyse visant à déterminer dans quelle mesure les outils institutionnels – expression, selon Balmer, « d'une organisation *professionnelle* andragogique assurant et développant de manière constante la qualité des activités de formation » (Balmer 1999, p.177) – ont été utilisés. Plusieurs variables du champ d'activité des organisations responsables ont servi d'indicateurs en matière d'assurance de la qualité. Les fréquences empiriques de ces variables ont été recueillies et comparées. Ces données ne permettent toutefois de tirer que des conclusions limitées : s'il est en effet possible d'évaluer l'ampleur des mesures prises dans le domaine de l'assurance et du développement de la qualité, il n'est pas possible de calculer leur action effective en matière de qualité de la formation.

Variables concernant l'assurance et le développement de la qualité	Org. subv.	Org. non subv.	Significativité
Existence de lignes directrices	78 %	53 %	***
Recours à un consultant externe (au cours des 2 dernières années)	31 %	20 %	ns
Existence de directives internes ou externes en matière de qualité	73 %	47 %	**
Perfectionnement interne du personnel	59 %	36 %	**
Réalisation d'analyses des besoins ou participation à de telles analyses	58 %	39 %	*
Existence de critères concernant les animateurs et animatrices de cours (prescriptions concernant les qualifications requises)	46 %	29 %	*
Evaluation des connaissances acquises (examens / travail) ^Φ	28 %	24 %	ns
Interrogation orale durant un cours ^Φ	70 %	52 %	*
Interrogation orale ou écrite après un cours ^Φ	64 %	48 %	*
Légende: * = significatif, p<.05 / ** = très significatif, p<.01 / *** = extrêmement significatif, p<.001 / ns = non significatif / ^Φ = Pourcentages se rapportant à la réponse « souvent »			

Tableau 2 : Comparaison des organisations subventionnées et non subventionnées en matière d'assurance de la qualité

Le Tableau 2 montre que les pourcentages concernant les organisations subventionnées sont généralement bien plus élevés que ceux des organisations non subventionnées. Seules les différences constatées entre les deux échantillons pour les variables « conseil externe » et « évaluation des connaissances acquises » ne sont pas significatives. Dans l'ensemble, on constate toutefois que les organisations subventionnées sont davantage actives en matière d'assurance qualité.

Nous avons pu effectuer une comparaison longitudinale de certaines variables par rapport à 1997. Les données pour 1997 sont tirées de l'enquête de Balmer (1999). Dans l'ensemble, nous avons constaté une nette progression des données. Cela vaut pour les variables « lignes directrices » (+19%), « perfectionnement interne » (+14%), ainsi que pour les instruments d'évaluation « interrogation durant un cours » (+32%) et

« interrogation après un cours » (+40%). En revanche, le recours aux variables « conseil externe » et « évaluation des connaissances acquises » semble ne pas avoir progressé depuis 1997.

Tant la comparaison transversale relative aux organisations non subventionnées que la comparaison concernant les organisations subventionnées sur une période donnée semble corroborer la thèse selon laquelle les mesures de pilotage normatives, financières, axées sur les prestations et sur l'information engagées dans le cadre de l'aide publique à la formation des adultes ont permis de développer les mesures d'assurance qualité au sein des organisations subventionnées.

D'autres analyses portant sur les disparités au sein des organisations subventionnées ont mis en lumière des différences notables entre les groupes. Il existe notamment un important fossé entre les organisations de petite et de grande taille⁹, ces dernières étant particulièrement actives dans le domaine de l'assurance qualité. Le fossé séparant les organisations ayant conclu des conventions de prestations des organisations n'ayant pas conclu de conventions de prestations est lui aussi important, même si pour ces dernières, les indicateurs d'assurance qualité sont beaucoup plus marqués. Ce résultat est positif car il montre que la politique d'encouragement menée par la Direction de l'instruction publique en faveur des organisations responsables de dimension régionale permet effectivement d'accroître le professionnalisme et la qualité en matière de formation des adultes subventionnée. Il montre par ailleurs qu'un effort doit être fait en vue de sensibiliser davantage les petites organisations à la qualité, même s'il ne faut oublier que les limites des organisations travaillant essentiellement avec des personnes bénévoles sont plus rapidement atteintes. Plusieurs organisations travaillant à titre bénévole ont précisé dans l'enquête écrite que leurs membres ne sont pas en mesure d'accomplir des tâches supplémentaires.

4.2 Collaboration à l'échelon régional

L'un des objectifs de l'aide à la formation des adultes est de régionaliser la formation des adultes. L'amélioration des contacts avec les autres acteurs doit permettre d'éviter les recoupements, de mieux exploiter les ressources existantes, de développer et de mettre en place des actions innovantes et des programmes communs. La section de la formation des adultes de la Direction de l'instruction publique souhaite établir une jonction entre les institutions subventionnées, notamment en organisant des rencontres régionales, en cofinançant des projets de dimension régionale ou en participant aux frais d'impression des programmes de cours régionaux. Le canton attend des organisations de dimension régionale qu'elles ouvrent la voie en matière de collaboration en encourageant dans une large mesure la coopération entre les acteurs régionaux et en s'investissant dans la coordination de l'offre régionale.

⁹ La taille des organisations est déterminée en fonction des recettes annuelles. Font partie des sources de revenus les subventions cantonales au sens de la LFA, les recettes provenant des cours, les contributions des membres, les contributions fédérales, les autres contributions cantonales, les contributions communales, les autres contributions et revenus. Les organisations dont les recettes dépassent 51 000 francs (moyenne de l'échantillon) sont assimilées aux organisations de grande taille et celles dont les recettes sont inférieures à 51 000 francs aux organisations de petite taille.

Comme pour l'assurance de la qualité, l'analyse d'impact a pour but de renseigner sur l'état actuel de la coopération régionale et de donner des éléments de réponse quant à la réussite des actions cantonales en faveur de la coordination et de la coopération. Les données recueillies lors de l'enquête doivent permettre de déterminer l'ampleur la mise en réseau des organisations avec d'autres acteurs et de recenser les produits de la coopération. La fréquence des discussions, réunions et autres échanges organisés avec d'autres acteurs constitue l'un des indicateurs de la mise en réseau.

Contact avec d'autres acteurs (pourcentages se rapportant aux réponses « une fois par an ou plusieurs fois par an »)	Org. subv.	Org. non subv.	Significativité
Autres organisateurs de formations d'adultes	76%	46%	***
Autorités politiques de la région	47%	23%	***
Services spécialisés, associations faïtières, associations professionnelles	54%	25%	***
Responsable communal de la formation d'adultes	46%	22%	***
Légende: * = significatif, p<.05 / ** = très significatif, p<.01 / *** = extrêmement significatif, p<.001 / ns = non significatif			

Tableau 3 : Comparaison des contacts externes entretenus par les organisations subventionnées et les organisations non subventionnées

Dans l'ensemble, les contacts entretenus par les organisations subventionnées, surtout avec les autres prestataires de la formation des adultes, sont très développés : environ les trois quart d'entre elles ont au moins une fois par an des contacts avec d'autres organisateurs. Ce qui signifie également qu'un bon quart des bénéficiaires de subventions continuent de travailler de manière isolée. Ajoutons par ailleurs qu'à la question de savoir si l'institution entretient une collaboration réglementée avec d'autres prestataires, moins de la moitié des organisations subventionnées (46%) ont répondu par oui. Il s'agit donc souvent de contacts informels. On note des lacunes sensibles en ce qui concerne les contacts avec les autorités politiques, les services spécialisés et les associations faïtières ainsi qu'avec les responsables communaux¹⁰ de la formation d'adultes.

En ce qui concerne les résultats de ces contacts, l'échange d'expériences et d'informations (74%) arrive en première position et est suivi par l'élaboration conjointe du programme et la publicité (65%). La responsabilité commune de manifestations (58%) et le travail commun de conception et de mise en œuvre (38%) sont plus négligés.

Par rapport aux organisations non subventionnées, les organisations subventionnées entretiennent beaucoup plus de contacts avec les acteurs externes (voir Tableau 3). Par ailleurs, la comparaison longitudinale concernant les organisations subventionnées montre que la fréquence des contacts avec les « autres prestataires » a considérablement progressé (+32%). Bien que dans une proportion moins élevée, la fréquence des contacts avec les autorités et avec les services spécialisés et les associations faïtières s'est également développée (respectivement +8% et +14%). Ces

¹⁰ En vertu de la LFA, les communes sont tenues de « désigner une personne ou un organe chargé de la formation des adultes » (LFA, art. 6, al. 1). Conformément aux recommandations de la section de la formation des adultes, ces responsables communaux veillent avant tout à la diffusion régulière dans la commune des informations sur l'offre de formation d'adultes ; ils peuvent également assurer d'autres tâches en matière de développement et de coordination de la formation d'adultes à l'échelon régional.

résultats indiquent qu'en marge des mesures prises par le canton, les initiatives en faveur d'une mise en réseau se multiplient.

Les différences au sein des organisations subventionnées sont nettes : les organisations ayant conclu une convention de prestations ont un réseau de relations beaucoup plus étendu que les autres. Cela est positif dans la mesure où les organisations de dimension régionale particulièrement soutenues par le canton ont dans l'ensemble un bon réseau de relations. Cela montre aussi que les petites organisations n'entretiennent pas suffisamment de contacts avec les autres acteurs de la formation des adultes. Presque un tiers d'entre elles (30%) déclarent n'avoir jamais ou que rarement eu des contacts avec d'autres organisateurs de cours. En outre, la majorité d'entre elles n'ont jamais, voire rarement eu des contacts avec les autres acteurs externes (responsables communaux, autorités politiques régionales, services spécialisés / associations faïtières).

D'une manière générale, on peut donc conclure que des progrès remarquables ont été réalisés en termes de rapprochement des acteurs de la formation des adultes subventionnée, mais que des lacunes subsistent. Ce sont en particulier les organisations de petite taille et les acteurs politiques comme les responsables communaux de la formation d'adultes qui ne bénéficient pas des échanges à l'échelon régional. En outre, il résulte avant tout des contacts un échange d'expériences et d'informations, ainsi que la publication de programmes de cours régionaux. En revanche, les formes de coopération plus poussées comme l'organisation commune de manifestations ou le travail commun de conception et de mise en œuvre, sont moins développées.

5 Conclusion

L'analyse d'impact, fondée sur une approche empirique, a permis d'étudier les quatre domaines suivants : ventilation des subventions, offre de formation subventionnée, assurance de la qualité et collaboration à l'échelon régional. Les résultats de cette analyse permettent de dresser un bilan largement positif quant aux effets recherchés et aux objectifs poursuivis par les mesures cantonales d'aide à la formation des adultes. Les conditions de subventionnement se sont considérablement modifiées depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions d'exécution en 1998 : du principe de l'arrosoir, qui bénéficiait à un grand nombre d'organisations responsables, on est passé à un modèle de subvention beaucoup plus ciblé. Les subventions servent avant tout à encourager les organisations responsables de dimension régionale, les formations destinées aux groupes de population défavorisés, les formations destinées aux animateurs et animatrices de cours et les projets ayant pour objet le développement de la qualité dans la formation des adultes. Bien que de nombreux prestataires, généralement de petite taille, ne soient plus subventionnés, le rapprochement d'organisations responsables de dimension régionale permet de garantir l'accès à la formation des adultes dans tout le canton.

On constate également un changement décisif concernant la nature des formations proposées par les institutions subventionnées. L'offre de formation subventionnée, qui compte quelque 5000 cours et formations (état : 2000), reste très importante, mais l'offre concernant les domaines d'apprentissage actuels (par ex. les langues,

l'informatique, la santé) et s'adressant aux groupes de population défavorisés, ont considérablement progressé. Seule l'offre sur les thèmes qui, pour la Direction de l'instruction publique, présentent un intérêt social particulier n'a pas connu l'essor escompté. Les instruments de soutien doivent être adaptés dans ce domaine.

Enfin, les analyses concernant l'assurance de la qualité et le renforcement de la collaboration à l'échelon régional montrent que les objectifs poursuivis ont été atteints. On constate en effet que par rapport à 1997, les organisations responsables subventionnées exploitent davantage les mesures destinées à assurer et à développer la qualité et ont amélioré la collaboration régionale. La comparaison transversale avec les organisations non subventionnées montre des valeurs plus élevées pour les organisations subventionnées, tant en matière d'assurance qualité qu'en matière de collaboration.

Dans plusieurs domaines, l'analyse d'impact a également permis de mettre le doigt sur des lacunes nécessitant d'être comblées. En termes d'assurance qualité et de collaboration régionale, on note au sein des organisations subventionnées un important fossé entre les petites et les grandes organisations. Les petites organisations, dont les structures reposent essentiellement sur le bénévolat, atteignent rapidement leurs limites personnelles et financières lorsqu'il est question d'innovation, d'assurance qualité ou de coopération. Des mesures d'accompagnement visant à renforcer le soutien de ces groupes devraient être envisagées.

Outre l'amélioration des instruments d'aide existants, l'étude propose d'initier et de soutenir la création de réseaux régionaux en matière de formation des adultes. De l'enquête écrite, il ressort qu'il existe d'importants besoins d'échanges et de collaboration. Les réseaux régionaux pourraient constituer une plate-forme continue facilitant les contacts et les collaborations et contribuer ainsi à assurer une formation des adultes de qualité, innovatrice et couvrant les besoins. Les instruments de coopération existants pourraient être progressivement complétés par de nouveaux instruments. De telles coopérations ponctuelles existent déjà dans le canton de Berne, notamment dans les endroits où les organisations se sont regroupées pour publier un programme de cours commun et où l'offre de formation est coordonnée par une organisation responsable de dimension régionale. Dans un réseau de dimension régionale, il s'agit de développer le dialogue entre les organisations d'une même région et les acteurs complémentaires (comme les associations locales, les promoteurs de projets sociaux et culturels, les groupements économiques, touristiques et de planification régionaux, les services officiels, les centres d'information professionnelle, etc.) et de mettre en place, sur la base de ce dialogue, des activités améliorant la qualité.

Enfin, les réseaux de dimension régionale montrent que l'organisation et le développement de la formation des adultes incombent aux autorités publiques, auxquelles doivent s'associer un cercle aussi large que possible. Les fonds publics octroyés doivent permettre d'assurer des conditions cadres, d'éviter que l'offre de formation destinée aux groupes sociaux défavorisés ou aux régions périphériques soit insuffisante, d'encourager le développement professionnel. Le but n'est pas de créer une formation des adultes réglementée par le canton, mais de mettre en place une formation des adultes placée sous la responsabilité commune du canton, des communes et d'acteurs privés. Dans l'optique du législateur, regrouper les forces des organisations et personnes impliquées dans la formation des adultes au sein d'une

région constitue une stratégie visionnaire, surtout en regard du système fortement pluralisé de la formation des adultes.

Bibliographie :

Balmer-Schwengeler, Thomas : Erwachsenenbildung zwischen Freiwilligkeit und Verberuflichung. Band 1: Eine Untersuchung von Erwachsenenbildungsorganisationen im Kanton Bern. Bern 1999.

Balmer-Schwengeler, Thomas : La formation des adultes: entre bénévolat et travail rémunéré. Enquête sur des organismes formateurs d'adultes dans le canton de Berne. Résumé. Berne 1999.

Bundesamt für Statistik : Weiterbildung in der Schweiz. Auswertung der schweiz. Arbeitskräfteerhebungen 1996 – 2000. Neuchâtel 2001.

Mombelli-Mathys, Dominik; Wild-Näf, Martin : Die subventionierte allgemeine Erwachsenenbildung im Kanton Bern. Eine Evaluation. Bern 1994.

Mombelli-Mathys, Dominik; Wild-Näf, Martin : Evaluation de la formation générale des adultes subventionnée dans le canton de Berne. Synthèse. Berne 1995.

Schmid, Christian: Wirkungsanalyse zur staatlichen Förderung der allgemeinen Erwachsenenbildung im Kanton Bern (Lizentiatsarbeit). Bern 2002.

4840.500.606.1/2002 (174779v1)