



Rapport 2022-DICS-52

30 mai 2023

Développer la formation professionnelle continue pour un public adulte peu qualifié (Rapport sur le postulat 2021-GC-170)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-170 Emonet Gaétan / Aebischer Eliane.

Table des matières

1	Résumé du postulat	3
2	Cadre général	3
3	Contexte	4
3.1	Situation du public touché par les compétences de base	4
3.2	Déclin des compétences lié au temps qui passe et nouveaux risques sociaux	5
3.3	Elargissement du système de formation vers l'apprentissage tout au long de la vie	5
3.4	Difficultés d'accès au public touché par les compétences de base pour les adultes	5
3.5	Fracture numérique	6
4	Loi fédérale sur la formation continue : mise en œuvre	7
4.1	Contenu, conséquences et impact de la loi	7
4.2	Financement de la Confédération : modalités	7
4.3	Comparaison intercantonale	8
4.4	Mise en conformité cantonale : obligation de développement d'un programme cantonal	9
5	Programme cantonal pour l'encouragement et le maintien des compétences de base pour les adultes	9
5.1	Axe 1 : Maintien et développement de l'offre CBA existante à travers le subventionnement de prestataires de formation	10
5.2	Axe 2 : Information et sensibilisation	10
5.3	Axe 3 : Soutien financier à la participation aux cours à travers le chèque formation	10
5.4	Axe 4 : Instauration d'une culture d'échange et de coordination	11
5.5	Axe 5 : Mise en place d'un portail d'entrée pour les CBA dans le canton de Fribourg	11
5.6	Axe 6 : Adaptation et révision des bases légales	12
6	Analyse des modèles européens	12
7	Bilan du projet « Simplement mieux ! ...au travail »	14
7.1	Mise en œuvre et responsabilité du projet	14

7.2	Bilan du projet	14
8	Compétences de base pour les adultes : conclusions	15
9	Etat des lieux de la formation professionnelle continue pour les personnes peu ou pas qualifiées	16

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 3 novembre 2021, les députés Gaétan Emonet et Eliane Aebischer précisent qu'en Suisse, la formation continue est très développée pour les personnes qualifiées, titulaires d'une formation supérieure. Ils font remarquer qu'à l'opposé, notre pays se situe parmi les plus mauvais élèves en Europe quand il s'agit de formation continue adressée à un public peu ou pas qualifié. Ils soulignent que, dans certains cantons, des mesures ont été prises, mais que le résultat et les moyens mis à disposition semblent peu conséquents. Ils rappellent que l'absence de formation professionnelle de base est l'un des premiers facteurs du recours à l'aide sociale. Pour résoudre ce problème, il est essentiel que l'ensemble des partenaires sociaux pallie ce manque.

Aussi, les députés Gaétan Emonet et Eliane Aebischer demandent un état des lieux de l'offre actuelle de formation professionnelle continue adressée aux personnes peu ou pas qualifiées (sans CFC) et demandent également d'en définir les conditions d'octroi.

Ils souhaitent aussi connaître le bilan fribourgeois du projet « simplement mieux au travail » (<https://www.fr.ch/formation-et-ecoles/formation-pour-adultes-et-formation-continue/acquerir-et-maintenir-des-competences-de-base/encouragement-des-competences-de-base-sur-le-lieu-de-travail>), financé par le Secrétariat d'Etat à la Formation, à la Recherche et à l'Innovation (SEFRI) et promu par le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), notamment à la suite du rejet de la motion au Conseil national 19.3697 le 1^{er} juin 2021, sous les références internet : <https://www.parlament.ch/fr/-ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193697>.

Ils demandent enfin que des modèles européens ayant fait leurs preuves soient examinés et que la possibilité de leur mise en œuvre dans notre canton soit étudiée, relevant qu'il serait bien que le canton de Fribourg soit pionnier en la matière, car de telles mesures contribuent grandement à diminuer le recours à l'aide sociale des personnes concernées.

Le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat, a accepté ce postulat lors de sa séance du 18 mai 2022 par 96 voix, sans opposition ni abstention, et a chargé le Conseil d'Etat de réaliser une étude à ce sujet.

2 Cadre général

L'acquisition d'un niveau suffisant en compétences de base ne va pas de soi, même en Suisse, pays possédant un système de formation bien développé. Une étude représentative¹ démontre que près de 15 % de la population active ne dispose pas de compétences suffisantes en lecture et en écriture et éprouve des difficultés à résoudre des problèmes de calculs courants. A l'échelle du canton de Fribourg, environ 30 000 personnes dans la classe d'âge de 20 à 64 ans sont concernées² en 2020, sans compter les personnes de plus de 65 ans pour lesquelles il manque des chiffres. S'y rajoute encore une population conséquente rencontrant des difficultés à utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC). Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Fribourg, 61 % d'entre eux n'ont pas de formation au-delà de l'école obligatoire.³

Les entreprises occupant des employé-e-s avec des compétences de base insuffisantes ne peuvent pas pleinement exploiter leur potentiel de productivité. Pour ces employé-e-s, certaines situations courantes de leur quotidien professionnel peuvent représenter un véritable défi, car comprendre les instructions d'emploi d'une nouvelle

¹ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuchâtel 2006

² Donc 15 % de la population résidente permanente entre 20 et 64 ans, cf. [Annuaire statistique 2022 du canton de Fribourg](#) consulté le 08.06.2022.

³ BFS-OFS (2021) Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Fribourg, Aide sociale économique ASE, p.16

machine, lire et rédiger des rapports, calculer un rabais simple ou utiliser un ordinateur ne vont pas de soi pour eux. Pour les employeurs/euses, la situation est également problématique en termes de production, de travail et de qualité.

Aujourd'hui, seul 0,5 % des personnes concernées par un besoin en compétences de base suit un cours⁴. Un enjeu majeur concerne la mise en place de mesures favorisant l'accès à la formation : sensibilisation des intermédiaires, réduction des coûts de formation, établissement de premiers contacts de confiance avec les personnes angoissées par le sujet et accompagnement des profils précaires.

La loi fédérale sur la formation continue (LFCo) entrée en vigueur en 2017 vise à renforcer la formation continue, en tant que partie intégrante de l'apprentissage tout au long de la vie, au sein de l'espace suisse de formation. Elle fixe les principes applicables à la formation continue, les conditions d'octroi d'aides financières par la Confédération, l'encouragement par la Confédération de la recherche en matière de formation continue et du développement de la formation continue, et règle l'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez l'adulte. La Confédération réglemente et encourage la formation continue dans la législation spéciale. (Art. 1 LFCo).

La loi cantonale sur la formation des adultes (LFAAd) portée par la DFAC est touchée par cette loi fédérale, soit l'acquisition et le maintien des compétences de base chez l'adulte.

3 Contexte

3.1 Situation du public touché par les compétences de base

En Suisse, le plus important mécanisme d'intégration au marché du travail est principalement le système de formation. Une absence ou un manque de formation de base, générale, puis spécifique rend non seulement plus difficile l'entrée sur le marché du travail mais conditionne également la carrière professionnelle ultérieure.

Tout d'abord, la rémunération du travail est très largement déterminée par le niveau de qualification que celui-ci requiert. Ensuite, la formation continue, et à travers elle les possibilités de promotion et d'avancement, dépendent largement du niveau de formation.

Le micro-recensement « formation de base et formation continue 2016 »⁵ de l'OFS le démontre : plus une personne a un niveau de formation élevé, plus elle se forme. 81 % des personnes les mieux qualifiées participent à de la formation continue. Ce taux tombe à 40 % pour les adultes sans formation postobligatoire.

Si ces adultes ne disposent pas de compétences de base suffisantes, ils ne peuvent pas ou difficilement participer à une formation ou à une formation continue ; ils ne le souhaitent parfois même pas, en particulier en lien avec la peur de ne pas réussir⁶. Aussi divergentes que puissent être les causes, les situations de vie des personnes concernées sont souvent similaires : elles travaillent dans des secteurs qui n'offrent que peu ou pas de formation en entreprise ou à leur compte, traversent des phases de chômage et / ou ont un faible revenu. Si elles risquent de perdre leur emploi et de ne plus en trouver un nouveau, elles peuvent dès lors être menacées ou touchées par la pauvreté.

En revanche, certaines personnes réussissent à se perfectionner ultérieurement malgré un manque partiel de compétences de base (ex. faiblesse d'écriture). Et pour terminer, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), le manque de compétences peut toucher toute personne adulte, indépendamment de son niveau de qualification et ceci en lien avec l'évolution rapide des technologies, de la numérisation et de la

⁴ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuchâtel 2006

⁵ BFS-OFS (2016). La formation tout au long de la vie en Suisse. Résultats du Micro-Recensement formation de base et formation continue 2016, Neuchâtel 2016

⁶ Büro Bass (2007a). Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen. Schlussbericht im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Mittelschul- und Berufsbildungsamt zuhanden des Fachrats Weiterbildung, Bern 2007

cyberadministration. Il en découle une fracture numérique pour les personnes faiblement équipées en moyens informatiques et ne disposant que de compétences faibles ou diminuées en la matière.

Le public visé est dès lors loin d'être homogène.

3.2 Déclin des compétences lié au temps qui passe et nouveaux risques sociaux

Les exigences professionnelles et sociétales en matière de compétences de base évoluent au fil des années. Or les déficits éventuels à l'âge adulte ne sont pas nécessairement dus à une formation insuffisante ou à des difficultés vécues à l'école obligatoire. Ces lacunes peuvent résulter d'une part de l'apparition de nouveaux domaines de compétences, par exemple en lien avec l'évolution du domaine numérique et des TIC : « Le passage au numérique abolit notamment des tâches routinières, qui n'exigent pas une formation formelle élevée. Il peut cependant aussi toucher des salariés au bénéfice d'une formation moyenne à élever qui assument des travaux comportant une grande part de routine. La disparition de ces tâches oblige les personnes concernées à en trouver d'autres. (...) »⁷.

D'autre part, des compétences de base rarement utilisées telles que les mathématiques élémentaires ou la lecture peuvent se détériorer : « Diverses évaluations des données issues du PIAAC⁸ révèlent en effet que, dans tous les pays étudiés, le niveau de compétence de personnes ayant achevé la même formation dans le système formel diminue lorsque ces personnes avancent en âge ». (CSRE 2018, p. 290).

Cela fait apparaître un nouveau risque social, dû notamment au déclin de compétences de base ou de formation adéquate et cela nécessite une nouvelle compréhension de la formation : l'apprentissage tout au long de la vie et le maintien des compétences de base servent alors comme moyen pour prévenir le chômage ou l'interruption d'une carrière et pour permettre aux personnes actives, dans le meilleur des cas, de bénéficier d'un revenu suffisant jusqu'à la retraite.

3.3 Elargissement du système de formation vers l'apprentissage tout au long de la vie

Le sort des adultes sans qualification professionnelle et/ou avec des compétences de base lacunaires est de plus en plus central ces dernières années. Deux tiers de ces adultes en difficulté ont entièrement accompli leur école obligatoire en Suisse⁹. L'environnement d'apprentissage scolaire, malgré ses bonnes approches didactiques et méthodologiques, n'a pas entièrement déployé l'effet souhaité chez eux. Leurs expériences scolaires ont créé des résistances contre la formation¹⁰ tandis qu'une part considérable d'entre eux apprend lentement et a besoin de temps pour rafraîchir leurs compétences de base.

Un certain nombre de jeunes adultes devra par conséquent combler ses lacunes après l'entrée dans la vie active.

Cela nécessite une orientation vers l'apprentissage tout au long de la vie et un système de formation moins linéaire et plus perméable. Les compétences acquises dans un cadre formel et non formel devront par exemple être prises en compte dans des formations formelles.

3.4 Difficultés d'accès au public touché par les compétences de base pour les adultes

Les cours, les mesures publicitaires, les structures d'apprentissage et d'accompagnement actuels ne permettent d'atteindre qu'une petite partie du public visé, tant dans le canton de Fribourg que dans l'ensemble de la Suisse. Les prestataires de cours fribourgeois actifs dans le domaine des compétences de base pour les adultes (ci-après CBA) sont innovants dans leurs tentatives d'acquisition, mais affirment devoir investir beaucoup d'efforts pour que le public visé ait le courage de s'inscrire à leurs cours. De ce fait, des nouvelles mesures de formation de bonne qualité proposées par des acteurs nouvellement actifs dans ce champ, n'ont souvent pas lieu en raison du nombre insuffisant de participantes et participants.

⁷ CSRE (2018). L'éducation en Suisse rapport 2018. Aarau

⁸ Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)

⁹ Büro Bass (2007b). Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL), Bern 2007

¹⁰ Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich

Les raisons pour lesquelles ce public peine à s'inscrire à des cours malgré les efforts et les incitations sont les suivantes :

- > **Peu de ressources** : coûts, manque de temps, raisons de santé et stress familial important sont les obstacles à la participation les plus fréquemment cités par les adultes peu qualifiés. Les personnes faiblement qualifiées sont plus touchées par la pauvreté que la moyenne de la population.
- > **Tabou** : dans notre culture, toute personne qui ne sait pas lire, écrire et/ou calculer ou qui n'est plus en mesure d'effectuer son travail de manière satisfaisante en raison de l'évolution numérique, a du mal à l'exprimer publiquement et à demander de l'aide. Pour elle, mieux vaut donc rester discret et ne pas en parler.
- > **Expérience scolaire – résistances à l'éducation** : les possibilités de formation et l'environnement d'apprentissage avec ses approches didactiques et ses méthodes d'apprentissage ne sont pas adaptés à tous les apprenants adultes. Certains apprennent lentement. Certains adultes ne veulent tout simplement pas revivre certains souvenirs liés à leurs performances scolaires dans leur enfance et se mettre à nouveau en difficulté.
- > **Environnements de travail peu propices à la formation** : environ deux tiers des personnes concernées sont actives sur le marché du travail¹¹. Toutefois, la majorité est peu qualifiée et occupe des emplois peu rémunérés¹². La participation à la formation dépend fortement de la situation sur le marché du travail.

3.5 Fracture numérique

Les possibilités techniques et matérielles à avoir accès aux technologies de l'information et de la communication, mais également les compétences en la matière (littératie numérique) dans la vie quotidienne et au travail sont réparties inégalement dans la société.

Aujourd'hui, l'accès à toutes sortes de biens et de services, ainsi que de nombreuses interactions sociales, passent par le numérique et se font à distance. Si la numérisation comporte de nombreux avantages pour la vie sociale et économique, elle crée également une nouvelle fracture entre les groupes intégrés sur le plan numérique et ceux qui n'ont pas franchi cette barrière digitale. Tous les publics peuvent être concernés, et ce en raison de différents facteurs : situation de migration, manque de formation, absence d'un ordinateur personnel, déclin des compétences, âge avancé, etc.

La numérisation qui marque notre société et la vie professionnelle s'est encore plus fortement accélérée depuis le début des années 2020 avec la pandémie de Covid-19.

La fracture numérique génère des coûts pour les individus aussi bien que pour la société et l'économie.

Un groupe de travail composé de membres de la Commission cantonale pour l'intégration et de la Commission cantonale pour la formation des adultes a notamment constaté que les publics fragilisés rencontrent de plus en plus d'obstacles en lien avec la progression de la numérisation. Ces deux commissions ont élaboré des recommandations qui seront soumises prochainement au Conseil d'Etat, et qui spécifient par exemple un renforcement du service public, le développement des permanences numériques généralistes ou spécialisées et la garantie d'une offre de formation suffisante en CBA et TIC à l'ensemble des personnes concernées.

Le contexte décrit ci-dessus ainsi que les bases légales fédérales entrées en vigueur depuis 2017 obligent le canton de Fribourg à se positionner sur cette thématique, raison pour laquelle un concept est en cours d'élaboration en vue de la révision de la loi cantonale sur la formation des adultes.

¹¹ Adult Literacy and Lifeskills Survey, 2003-2006 / BFS, 2006: Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey

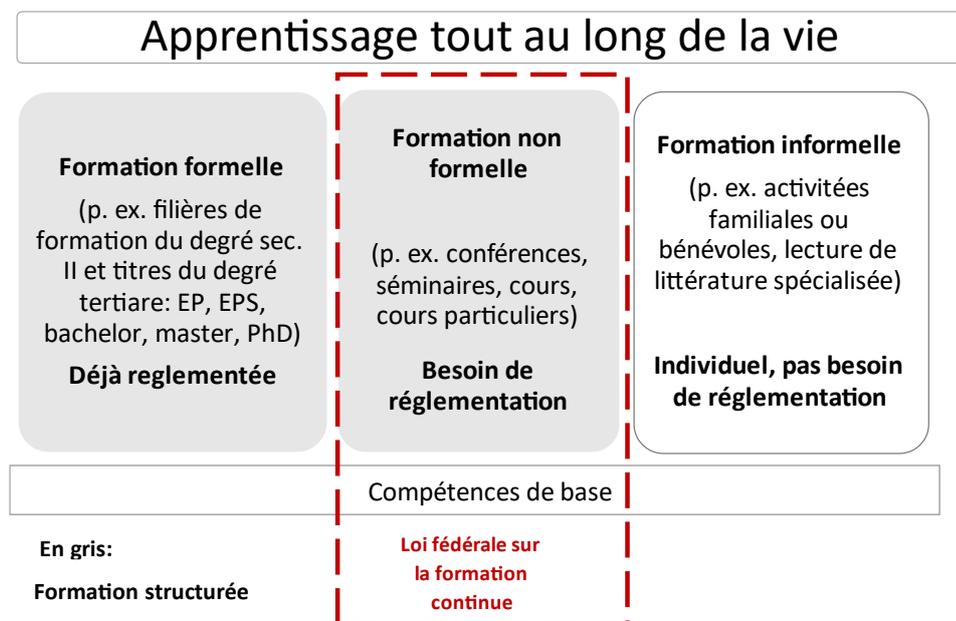
¹² Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich

4 Loi fédérale sur la formation continue : mise en œuvre

4.1 Contenu, conséquences et impact de la loi

La loi fédérale sur la formation continue (LFCo) définit les principes applicables à la formation continue, les conditions de l'octroi d'aides financières par la Confédération. Elle règle l'encouragement, par la Confédération de la recherche en matière de formation continue et du développement de la formation continue. Elle règle également l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base chez l'adulte.

En conséquence, la Confédération, les cantons et les organisations actives dans le domaine de la formation continue s'épaulent pour soutenir les adultes dans l'acquisition et le maintien des compétences de base, afin qu'ils puissent faire face entre autres aux défis posés par la numérisation. Cela se traduit par des programmes pluriannuels conclus par le SEFRI avec les cantons et des conventions de prestations conclues avec les organisations susmentionnées, fondés sur la LFCo. La LFCo, entrée en vigueur en 2017, couvre et régit notamment la formation non formelle ainsi que les compétences de base.¹³



Le financement de cette thématique par la Confédération n'est donc pas un projet, mais est ancré dans la loi, avec une participation financière pérenne, qui se maintiendra dans le temps.

4.2 Financement de la Confédération : modalités

La Confédération, respectivement le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), a défini des modalités d'obtention de financements par les cantons. Sans aller dans des détails trop techniques et administratifs, les lignes principales sont décrites ci-dessous.

Dans son art. 16, la LFCo prévoit des soutiens financiers permanents pour les programmes cantonaux CBA. Pour la période 2021-2024 et pour l'ensemble des cantons participants, la Confédération y contribue avec près de 43 millions de francs. Selon le document de référence¹⁴ du SEFRI, le canton de Fribourg peut prétendre ainsi à :

¹³ www.sbf.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/formation-continue.html consulté le 08.06.2022

¹⁴ Extrait du document de référence 2021-2024 en annexe, consultable intégralement sur le site du SEFRI : <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/f-c/competences-de-base-des-adultes/promotion-competences-de-base-des-adultes.html>

- > en 2022 : 339 056 francs,
- > en 2023 : 424 338 francs,
- > en 2024 à 513 193 francs.

Ces montants doivent être utilisés dans le domaine des compétences de base pour les adultes exclusivement.

La convention de programme établie entre la Confédération et les cantons exige une participation financière à hauteur paritaire entre cantons et Confédération. En d'autres termes, pour respecter la LFCo, le SEFRI considère que l'Etat de Fribourg doit investir un montant équivalent. Sans participation paritaire, les montants mentionnés ci-dessus réservés par la Confédération au canton de Fribourg sont attribués à d'autres cantons.

En 2023, le canton de Fribourg parviendra juste à percevoir l'ensemble des montants qui lui sont réservés, le budget cantonal prévu pour assurer la mise en œuvre de la LFCo ayant été augmenté.

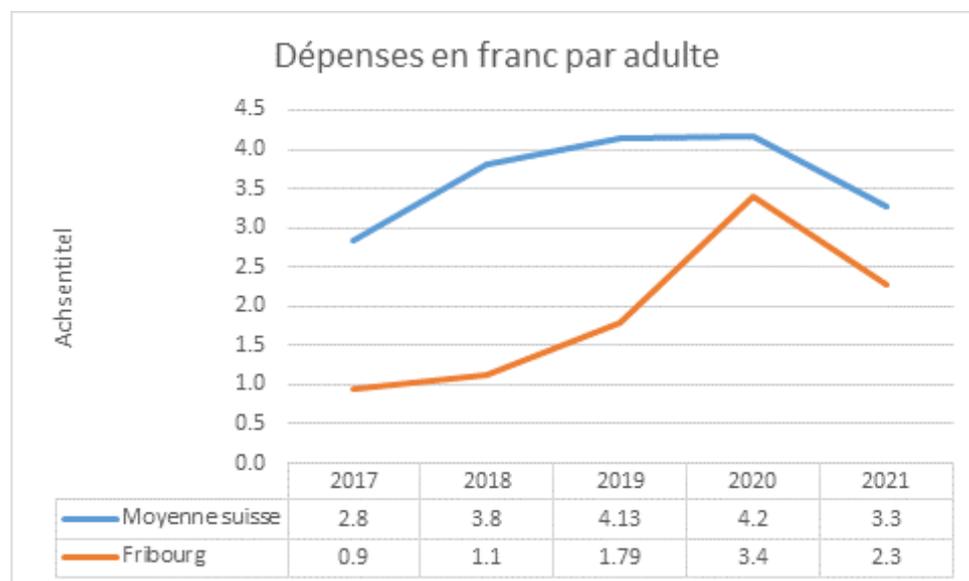
Le montant - à la hausse - prévu par le SEFRI pour le canton de Fribourg en 2024 semble hors de portée à moins d'une augmentation conséquente de près de 89 000 francs de la participation de l'Etat de Fribourg dans ce domaine. Ce montant réservé à notre canton devrait ainsi être redistribué à d'autres cantons.

Le détail des montants réservés par canton se trouve en annexe à ce rapport.

4.3 Comparaison intercantonale

En lien avec la loi fédérale sur la formation continue et aux financements qu'ils perçoivent, les cantons ont fourni au SEFRI les chiffres des montants dédiés au domaine des compétences de base aux adultes. Grâce à ces éléments, le SEFRI a pu établir une comparaison intercantonale.

La moyenne suisse des dépenses en franc par adulte pour cette thématique se trouve dans le tableau ci-dessous. Elle se monte par exemple à 3.30 francs par adulte en 2021. S'y trouve également la moyenne des montants dépensés par adulte pour le canton de Fribourg.



Concrètement, le canton de Fribourg a moins investi que la moyenne suisse pour les adultes touchés par la difficulté dans les compétences de base pour les adultes ces dernières années :

- > 2017 : - 68 %
- > 2018 : - 71 %
- > 2019 : - 57 %
- > 2020 : - 19 %
- > 2021 : - 30 %

Les chiffres détaillés par canton n'ont pas pu être obtenus auprès du SEFRI.

Ces comparaisons intercantionales mettent toujours à mal la situation des cantons aux capacités financières plus faibles. Le canton de Fribourg alloue une part importante de ses dépenses à la formation en général, mais reste dans des rangs plus modestes en francs par habitant. La plus faible dépense du canton s'explique aussi par le fait que l'Etat de Fribourg ne dispose d'aucun personnel dans ce domaine qu'il finance lui-même : les deux collaboratrices engagées pour la réalisation et la mise en œuvre du programme cantonal sont financées à 100 % par le SEFRI.

De même, on relèvera que les subventions allouées par l'Etat de Fribourg aux entités de formation dans le domaine ont bien augmenté ces dernières années, mais sont encore bien en-dessous des moyens alloués par les autres cantons.

4.4 Mise en conformité cantonale : obligation de développement d'un programme cantonal

Outre des investissements paritaires cantons/Confédération, les cantons ont dû développer un programme cantonal dans le domaine des compétences de base pour les adultes afin de pouvoir prétendre aux financements fédéraux du SEFRI.

Ce programme cantonal a été établi par le SOPFA et validé par la DFAC. Il a également été validé par le SEFRI afin de bénéficier des financements fédéraux. Le programme cantonal se constitue de six axes stratégiques qui sont décrits ci-après.

5 Programme cantonal pour l'encouragement et le maintien des compétences de base pour les adultes

L'Etat de Fribourg, par le biais de la DFAC, respectivement du SOPFA, a défini six axes stratégiques dans son programme cantonal pour l'encouragement des CBA durant la période 2021 à 2024. Ces axes s'appuient sur les objectifs nationaux découlant de la LFCo :

Offre et demande

- > Identifier et combler les manques en matière d'offres, en particulier les offres numériques et en matière d'inclusion numérique.
- > Favoriser la demande en mesures de formation dans le domaine des compétences de base (identification des groupes-cibles, information et sensibilisation) ; les mesures accueillent un nombre plus important de participants.
- > Examiner l'orientation et les accès aux groupes-cible dans le domaine des compétences de base, par exemple par l'intermédiaire de l'aide sociale, de portails pour la certification professionnelle pour adultes CPA, de l'intégration professionnelle, etc.

Coordination et conseil

- > Coordonner les offres entre elles, avec les programmes fédéraux et les offres cantonales et garantir qu'elles donnent accès à une formation formelle (par ex. certification professionnelle pour adultes CPA) ou à une formation continue.
- > Les services qui s'occupent de la sensibilisation, de l'information, du conseil et de l'orientation des participants vers les offres les mieux adaptées à la situation sont établis et connus des personnes concernées, des intermédiaires et du grand public.
- > Définir les interfaces à l'échelle cantonale, la collaboration entre tous les acteurs concernés est concluante.

Formulés différemment, ces axes sont développés comme suit :

5.1 Axe 1 : Maintien et développement de l'offre CBA existante à travers le subventionnement de prestataires de formation

Une enquête du SOPFA de 2018 a identifié des lacunes au niveau de l'étendue de l'offre de cours en compétences de base. Il s'agit de combler ces lacunes en termes de type de cours mais aussi de répartition géographique dans le canton, l'offre actuelle étant insuffisamment répartie dans les districts du canton.

L'objectif est de développer l'offre existante dans le domaine des CBA en collaboration régulière avec les prestataires de formation. Les subventions accordées aux prestataires de formation tiennent compte d'une offre de formation de qualité et des investissements pour l'organisation de ces cours dans l'ensemble des districts. Elles permettent un allègement des taxes de participation pour le public concerné.

5.2 Axe 2 : Information et sensibilisation

Le SOPFA communique avec les services cantonaux et régionaux concernés par l'intégration sociale et professionnelle des adultes, et avec les prestataires de formation actifs dans ce domaine.

La Confédération mandate l'association faitière Lire et Ecrire Suisse pour les sensibilisations dans les deux langues du canton.

L'Etat de Fribourg peut également mandater une entité externe en complément (actuellement Association Lire et Ecrire Fribourg) pour sensibiliser les intermédiaires à la thématique des adultes concernés par un besoin en CBA.

Le manque de compétences de base est souvent reconnu dans une crise personnelle (séparation, perte d'un membre de la famille, chômage, etc.) ou en cas de changement d'emploi (promotion ou réorganisation du contenu d'un travail existant, réintégration). Les intermédiaires qui sont directement en contact avec le public visé revêtent alors une fonction de facilitateurs et multiplicateurs importante.

Durant une formation continue, ces personnes sont informées de l'offre de cours et des prestations d'accompagnement CBA dans le canton de Fribourg. L'objectif est de pouvoir informer, conseiller et aiguiller le public visé de la meilleure manière. Ces professionnels de références sont encouragés à renvoyer ce public vers le portail CBA du SOPFA ou directement vers des offres de formation. L'aiguillage est facilité par des instruments partagés tels que la base de données cantonale de l'offre de cours CBA accessible sur www.simplement-mieux.ch/Fribourg.

Des actuels ou anciens participant-e-s aux cours de Lire et Ecrire, prennent part à ces sensibilisations en tant qu'ambassadeurs des groupes Romandie et Bern-Mittelland. Ceci permet aux intermédiaires de se confronter directement à la situation de vie des personnes concernées.

Les intermédiaires sont tenus informés de la campagne simplement-mieux (cf. www.simplement-mieux.ch) et incités à utiliser un langage simplifié pour leurs supports d'information afin de les rendre accessibles au public visé.

Le SOPFA est responsable de la coordination de ses activités de communication avec la sensibilisation des intermédiaires.

5.3 Axe 3 : Soutien financier à la participation aux cours à travers le chèque formation

Dans le canton de Fribourg, un projet-pilote appelé à introduire un chèque-formation a été mis en place en septembre 2010, suite à l'acceptation de la motion Ganiot-Siggen M1052.08 par le Grand Conseil en 2008 et grâce au soutien du Conseil d'Etat. Des critères d'octroi avaient été établis tels que le niveau de formation ou le niveau de revenu. Un montant de 50 000 francs avait été mis à disposition.

Durant la phase pilote de septembre à décembre 2010, 70 chèques formation ont été octroyés et une évaluation a mis en évidence son succès.

Ce projet a été réactivé sous forme de projet-pilote depuis 2021 grâce aux moyens mis à disposition par la Confédération. Le SOPFA a mandaté la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) pour la gestion administrative. Il a créé – avec l'aide de l'Association faitière de Lire et Ecrire (AFLE) – une plateforme sur laquelle

les personnes intéressées peuvent s'inscrire à un cours CBA en profitant du chèque : [www.simplément-mieux.ch/Fribourg](http://www simplement-mieux.ch/Fribourg). Des chèques formation sont distribués depuis 2022 en fonction du budget à disposition.

5.4 Axe 4 : Instauration d'une culture d'échange et de coordination

A part la coordination entre les acteurs de l'Etat de Fribourg et les prestataires de formation, les échanges entre les cantons et avec d'autres organisations sont également importants afin de profiter des synergies et des apprentissages faits dans d'autres contextes.

5.5 Axe 5 : Mise en place d'un portail d'entrée pour les CBA dans le canton de Fribourg

La mise en œuvre, en septembre 2022, d'un portail spécifique aux compétences de base part d'un constat propre au public concerné : plus une personne a un niveau de formation élevé, plus elle se forme ; et moins elle est formée, moins elle se forme. Par conséquent, très peu d'adultes avec des besoins pourtant très importants en CBA entrent en formation.

Un tel portail d'entrée vise donc à relever plusieurs défis majeurs :

- > Atteindre l'ensemble des publics concernés par les CBA par la mise en place de mesures diversifiées ;
- > Conseiller et orienter les personnes en tenant compte de leur profil ;
- > Renforcer l'atteinte d'objectifs personnels et/ou professionnels par un accompagnement sur la durée.

Pour ces personnes, il s'agit donc non seulement d'entrer en formation, mais d'apprendre à se projeter sur le moyen ou le long terme en définissant leurs besoins de formation. Ainsi, l'approche du portail CBA vise à soutenir une démarche permettant à chacun de se mettre en condition pour prendre une posture d'apprenant, et dépasser les freins, les contraintes et les peurs que cela peut représenter.

Une approche systémique tenant compte de la complexité des situations individuelles a été retenue pour répondre aux buts visés par le portail CBA. Elle est issue de travaux longitudinaux¹⁵ menés en France auprès d'adultes en situation d'illettrisme. Ces références théoriques servent en particulier à mener l'entretien individuel d'accueil au sein du portail CBA fribourgeois.

La synthèse obtenue sert de support à la coordination avec d'autres acteurs (intermédiaire, formateur/trice) impliqués dans le soutien de la personne, mais également à visibiliser l'évolution, la progression sur le moyen et le long terme de la personne concernée.

Le portail CBA a l'ambition de proposer des dispositifs différenciés non seulement pour orienter chaque individu vers une offre de formation la plus adaptée à ses besoins, mais également pour créer les conditions nécessaires à la persévérance dans un processus de formation. La prestation d'un accompagnement individuel est ainsi un élément-clé du portail. Il soutient chaque personne sur la durée, selon ses besoins et dans son parcours de formation.

D'autres moyens peuvent être mobilisés pour faciliter l'accès à la formation : l'usage du chèque formation, une permanence en présence au centre de carrières du SOPFA, la possibilité de commencer sa formation en individuel ou encore la rencontre d'un ambassadeur qui témoigne de son parcours de formation (projet des ambassadeurs romands de l'association Lire et Ecrire).

Le portail CBA vise à augmenter le nombre de personnes qui acquièrent des compétences de base, étape indispensable à la mise en place ultérieure d'un projet professionnel et à une démarche de qualification.

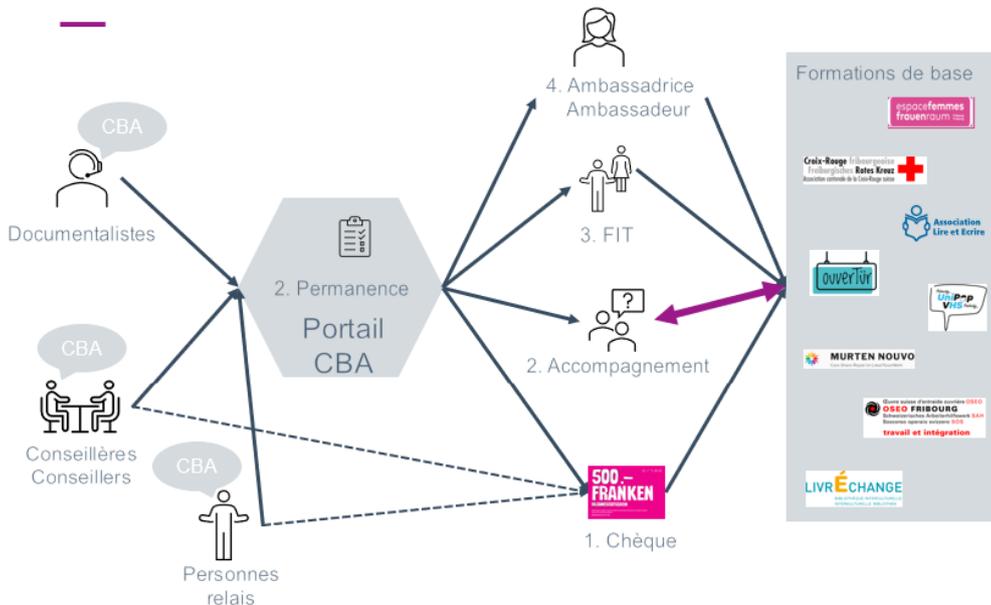
A terme, l'objectif est de permettre à ces adultes de s'assumer de manière autonome, et plus particulièrement d'accéder à une formation professionnelle qualifiante (tel qu'un CFC ou une AFP). Leur qualité de vie en sera améliorée et les charges sociales cantonales réduites. Ainsi, l'investissement financier dans le domaine des compétences de base est intéressant autant d'un point de vue humain qu'économique.

En résumé, le portail CBA propose quatre possibilités de soutien pour l'accès à la formation de base :

¹⁵ Vinérier, A. (2005). Des chemins de savoirs, l'hologramme. Editions SCEREN-CRDP Académie d'Orléans-Tours.

- > un chèque formation réduisant les coûts de cours ;
- > un accompagnement des personnes concernées à la permanence ;
- > une entrée en formation individuelle avant d'intégrer un cours ;
- > le contact avec un/e ambassadeur/drice, ancien/ne ou actuel/le participant/e à un cours Lire et Ecrire.

1 portail CBA - 4 propositions



5.6 Axe 6 : Adaptation et révision des bases légales

Comme annoncé dans le programme gouvernemental 2022-2026 du Conseil d'Etat, la loi sur la formation des adultes sera révisée durant la présente législature. Un concept est d'ailleurs en cours d'élaboration et de larges parties du présent rapport sont issues de ce concept.

La bonne réalisation de l'ensemble du programme cantonal mentionné plus haut dépendra entre autres de la révision de cette loi.

6 Analyse des modèles européens

Comme annoncé dans sa réponse au postulat, le Conseil d'Etat a émis des réserves quant à une recherche et à une analyse approfondie de modèles européens, ceci en raison du volume de travail à déployer.

La Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC), l'une des conférences spécialisées de la Conférence suisse des directeurs et directrices de l'instruction publique (CDIP), a mandaté une entreprise de recherche indépendante sur la thématique. Cette entité de recherche, Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, a produit un premier rapport (sur deux prévus) en 2022. C'est sur ce rapport qu'est basé l'ensemble de la partie concernant l'analyse des modèles européens demandée par les députés Emonet et Aebischer dans leur postulat.

Interface fait état de la difficulté d'effectuer une comparaison internationale en raison de concepts et d'approches très différentes entre pays.

Dans sa synthèse, Interface conclut en précisant ceci :

« L'étude réalisée sur les outils d'évaluation et de conseil disponibles pour la promotion des compétences de base montre que les évaluations se déroulent essentiellement dans le domaine d'encouragement relatif aux compétences linguistiques, et c'est là aussi que l'on trouve le plus d'outils. Par ailleurs, on notera que l'évaluation des compétences de base n'est généralement pas perçue comme faisant partie des tâches explicites, et ce dans tous les contextes. On constate également, surtout dans les domaines de l'orientation professionnelle et de l'aide sociale, que la promotion des compétences de base ne bénéficie pas encore d'un ancrage bien développé sur le plan structurel. L'étude menée relève également la nécessité de disposer d'une vue d'ensemble des outils adéquats, de même que d'instruments supplémentaires qui soient spécialement conçus pour les groupes cibles, notamment sous la forme d'autotests permettant d'évaluer les compétences de base dans tous les domaines d'encouragement. Ces constatations ont conduit à l'élaboration de recommandations, qui sont exposées ci-après. »

Dans le cadre de son étude, Interface établit ensuite six recommandations aux cantons :

Recommandation 1 :

Dresser une vue d'ensemble des outils déjà disponibles pour l'évaluation des compétences de base Il est conseillé d'articuler la vue d'ensemble en fonction des types d'outils et des fonctions qu'ils remplissent. Elle doit permettre de voir, pour un groupe cible donné, quels sont les outils appropriés pour quel domaine, dans quel contexte et pour l'évaluation de quelles compétences de base.

Recommandation 2 :

Elaborer de nouveaux outils dans les domaines de la lecture et de l'écriture, des TIC et des mathématiques élémentaires Il s'agit de développer de nouveaux outils ou d'adapter ceux qui existent déjà. À cet effet, il est nécessaire dans un premier temps de réaliser une étude qualitative approfondie, en complément à la présente étude quantitative, afin d'obtenir, en échangeant avec des professionnels du terrain, des éléments permettant d'évaluer l'adéquation des outils déjà existants.

Recommandation 3 :

Elargir l'offre d'autotests permettant d'évaluer les compétences de base Il est recommandé de développer encore davantage les autotests, qui peuvent constituer une bonne méthode d'évaluation des compétences de base dans tous les domaines d'encouragement.

Recommandation 4 :

Dresser une vue d'ensemble des prestations et des offres de conseil disponibles pour l'encouragement des compétences de base Il est recommandé d'établir une vue d'ensemble des prestations et des offres de conseil qui existent déjà, tant au niveau fédéral que sur le plan cantonal, à l'intention des différents acteurs. Cette vue d'ensemble devrait montrer quels sont les acteurs qui contribuent à la promotion des compétences de base, et par le biais de quelles offres.

Recommandation 5 :

Définir un ancrage explicite pour l'évaluation des compétences de base (en particulier dans les domaines de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC) et de l'aide sociale) Vu les différences importantes constatées, dans le domaine de l'OPUC en particulier, entre les bases conceptuelles (situation théorique) et la mise en œuvre effective (situation réelle) de l'évaluation des compétences de base, il est recommandé d'œuvrer pour que cette évaluation puisse, dans ce domaine, reposer sur un bon ancrage, structurel notamment.

Recommandation 6 :

Créer des espaces d'échange ouverts aux différents domaines Il est recommandé de créer, aux niveaux cantonal et national, des espaces d'échange intersectoriels dans lesquels les personnes qui s'occupent, dans différents contextes, de la promotion des compétences de base, puissent faire part de leurs expériences et échanger des informations sur les outils qu'elles trouvent appropriés pour l'évaluation des compétences de base.

La DFAC, respectivement le SOPFA, a d'ores et déjà pris note de ces recommandations. Certaines recommandations ont déjà été appliquées. D'autres ne pourront l'être qu'en fonction des disponibilités budgétaires de l'Etat.

Le second rapport d'Interface n'est pas encore disponible à l'heure où ce rapport est produit.

7 Bilan du projet « Simplement mieux ! ...au travail »

—

7.1 Mise en œuvre et responsabilité du projet

Depuis 2018, par l'intermédiaire de son programme de promotion des compétences de base sur le lieu de travail, le SEFRI soutient les entreprises dans la formation de leurs employé-e-s aux compétences de base. Un montant d'environ 13 millions de francs a été réservé par la Confédération pour ce projet, sans limite de date.

Concrètement, les entreprises peuvent bénéficier gratuitement de formations dans le domaine des compétences de base pour leurs collaborateurs/trices, pour autant que ces cours soient comptabilisés comme du temps de travail par l'entreprise pour les collaborateurs et collaboratrices concernés.

Le SEFRI a proposé plusieurs variantes de mise en œuvre aux cantons. Le canton de Fribourg a opté pour celle qui lui correspondait le mieux, qui n'implique aucune tâche à réaliser et sans dépenses cantonales complémentaires, le tout étant assumé par le SEFRI. Le point faible de cette variante est cependant l'absence de promotion active auprès des entreprises dans le canton de Fribourg.

Néanmoins, le SOPFA a tout de même effectué une séance d'information et invité les entreprises du canton pour annoncer le projet « Simplement mieux !... au travail ». Celle-ci a eu lieu en février 2019.

De même, le SOPFA fait ponctuellement la promotion de ce projet auprès de prestataires de formation ainsi qu'auprès d'entreprises du canton.

7.2 Bilan du projet

Le canton de Fribourg ne gérant pas le projet, des informations ont été demandées à la Confédération.

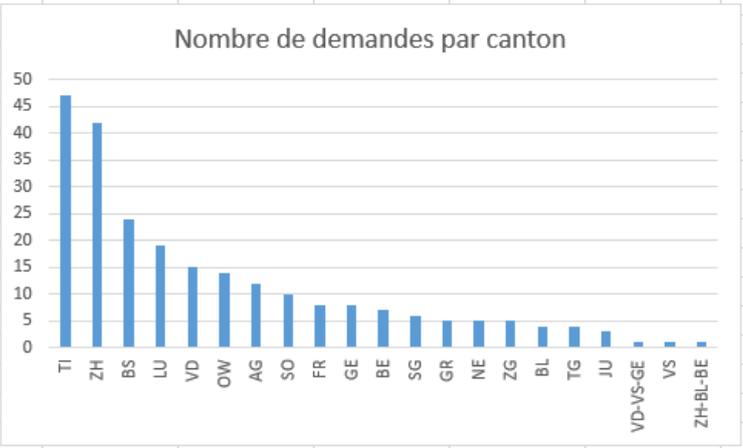
Dans sa réponse, le SEFRI précise que depuis le début du programme au 01.01.2018, le canton de Fribourg a vu huit demandes (dont une retirée – le cours a été annulé en raison de la pandémie et de restructurations internes) et 28 participant-e-s.

En sus, quatre cours ne sont pas terminés et comprennent au total 43 participant-e-s.

Au niveau suisse, on comptabilise à ce jour 241 demandes pour 2227 participant-e-s effectifs (cours terminés).

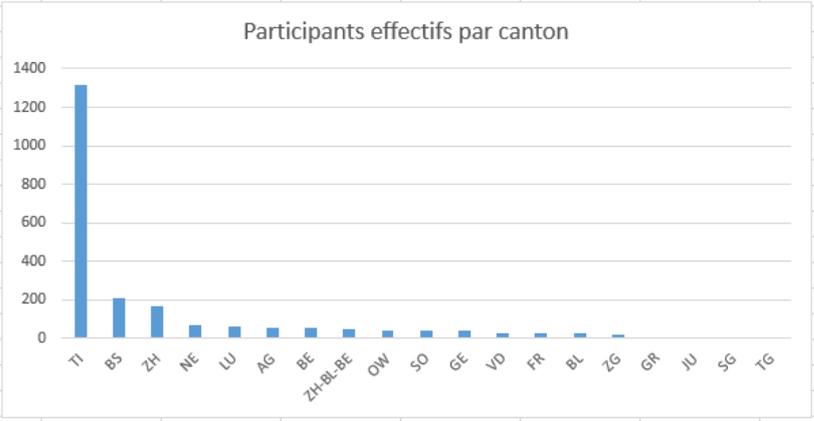
A titre de comparaison intercantonale, le tableau ci-dessous, fourni par le SEFRI, situe le canton de Fribourg en fonction du nombre de demandes.

Canton	Demandes
TI	47
ZH	42
BS	24
LU	19
VD	15
OW	14
AG	12
SO	10
FR	8
GE	8
BE	7
SG	6
GR	5
NE	5
ZG	5
BL	4
TG	4
JU	3
VD-VS-GE	1
VS	1
ZH-BL-BE	1
Total	241



Le tableau suivant permet de comparer le nombre de bénéficiaires par canton.

Canton	Participants effectifs ¹
TI	1315
BS	209
ZH	167
NE	68
LU	63
AG	59
BE	59
ZH-BL-BE	46
OW	43
SO	42
GE	40
VD	31
FR	28
BL	25
ZG	23
GR	9
JU	0
SG	0
TG	0
Total	2227



¹Seuls les participants des cours terminés dont le reporting a été envoyé sont comptés ici

Ce projet est toujours en cours, mais les conclusions cantonales que l'on peut tirer est que le résultat pour Fribourg est mitigé, et que l'usage de cette prestation reste confidentiel.

Une évaluation de la prestation sur le plan national a été commandée par le SEFRI et réalisée en 2020, mais aucun élément ne cite ou n'approche spécifiquement la situation du canton de Fribourg.

8 Compétences de base pour les adultes : conclusions

Au vu des éléments développés dans les points ci-dessus, force est de constater que de nombreuses prestations ont été développées ces dernières années afin d'accompagner et de soutenir les adultes peu ou pas qualifiés du canton dans le domaine des compétences de base, en particulier grâce aux financements du SEFRI, et que le programme cantonal est construit de manière structurée et pertinente.

Si l'on peut constater que des moyens financiers manquent à la réalisation de tous les objectifs souhaités et ne permettront pas de bénéficier de l'ensemble des montants réservés par le SEFRI pour le canton de Fribourg, tout est entrepris pour que ce public puisse malgré tout être accompagné et éviter le recours à l'aide sociale ou à d'autres mesures d'aides.

Grâce au programme cantonal, de nombreuses personnes peu ou pas qualifiées entrent à nouveau en formation et se mettent à niveau. A terme, l'idée est que ce public ayant mis à jour leur compétences de base puisse passer une seconde étape : entrer dans une formation professionnelle qualifiante (AFP ou CFC).

Enfin, de telles mesures contribuent grandement à diminuer le recours à l'aide sociale ou aux autres filets de sécurité sociale du canton.

9 Etat des lieux de la formation professionnelle continue pour les personnes peu ou pas qualifiées

Concernant les adultes n'ayant pas suivi une formation professionnelle initiale ou ne possédant pas le titre attestant de leurs connaissances, deux voies de qualification professionnelle sont offertes pour obtenir un CFC ou une AFP : la procédure de qualification standard en tant que candidat-e selon l'article 32 de l'ordonnance fédérale sur la formation professionnelle (OFPr ; RS 412.101) et la validation des acquis de l'expérience (VAE). A la rentrée scolaire 2022/23, 269 adultes se sont engagés dans l'une de ces procédures, à savoir 251 auditeurs ou auditrices se préparent aux examens selon l'article 32 OFPr et 18 personnes suivent une procédure de VAE au sens de l'article 31 OFPr. Il convient également de préciser que les personnes de plus de 40 ans en formation, sous contrat d'apprentissage, sont au nombre de 194 (191 lors de la rentrée scolaire 2021/22), 2/3 d'hommes et 1/3 de femmes.

L'obtention d'un CFC ou d'une AFP selon l'art. 32 OFPr prévoit de se présenter à la session d'examens, moyennant 5 ans d'expérience professionnelle. La préparation peut se faire individuellement ou par le suivi des cours dans une école professionnelle comme les autres personnes en formation. Depuis la rentrée scolaire 2021/22, le Service de la formation professionnelle (SFP), via deux de ses centres de formation professionnelle, propose des cours préparatoires, y compris dans le cadre de la culture générale, qui sont dispensés hebdomadairement sur deux soirées et le samedi, pour permettre aux adultes exerçant une activité professionnelle de suivre l'enseignement en dehors de leurs jours de travail. Cette offre tend à s'élargir avec l'avancement des projets mis en place dans le cadre de la Vision 2030 de la formation professionnelle. Concernant la culture générale « pour adultes » dispensée à l'Ecole professionnelle santé-social (ESSG), les cours sont ouverts depuis l'année scolaire 2019/20 (1 classe en 2019/20 ; 2 classes par année depuis 2020/21). Les cours ont lieu en soirée, sur 33 semaines, y compris la procédure de qualification. En ce qui concerne les effectifs, on peut relever que 10 personnes sont inscrites sous l'égide de l'article 32 OFPr (sur les 31 participant-e-s au cours en 2022/23). Dès l'année scolaire 2023/24, ces cours de culture générale seront également ouverts aux germanophones.

Pour les professions spécifiques à l'ESSG (dans le cas d'espèce : assistant-e en soins et santé communautaire CFC [ASSC] et assistant-e socio-éducatif/ve CFC [ASE]), il y a par ailleurs la possibilité de suivre le cours de culture générale en journée, dans le cadre des formations raccourcies. Dans ce cas, la formation est organisée sur 2 ans pour les personnes qui suivent l'intégralité des modules. Dans le cas où une personne choisirait de suivre seulement le module « Travail personnel d'approfondissement (TPA) », le cours est suivi sur une année scolaire.

La VAE est une procédure qui permet d'obtenir un titre officiel sur la base de l'analyse des parcours professionnel et personnel d'une personne, ainsi que sur l'évaluation de ses compétences, en fonction d'un profil de qualification réalisé sur la base du plan de formation de la profession concernée et pour lequel des conditions de réussite spécifiques ont été définies. Cette procédure n'est actuellement accessible que pour quelques professions, le métier gardant la responsabilité d'autoriser ou non les VAE.

Dans les deux cas, ces démarches sont indépendantes d'un contrat de travail quelconque. Les personnes intéressées devront justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans pour être admises à la procédure de qualification, dont deux ans au minimum de cette expérience dans le domaine de qualification. La mise en œuvre de ces deux types de procédure de qualification est de la compétence des organisations du monde du travail (Ortra). Les cantons, en tant que partenaires, ont la charge de proposer l'offre pour les profils de compétences validés au niveau national.

De plus, afin de tenir compte des transformations constantes et dans le but de faire évoluer le système de formation professionnelle pour répondre aux exigences de demain, les partenaires de la formation professionnelle ont adopté, en 2018, la Vision 2030 ou « Formation professionnelle 2030 ». Parmi ces projets, plusieurs concerneront la formation des adultes.

Lors du Sommet national de la formation professionnelle de novembre 2022, réunissant les partenaires de la formation professionnelle (Confédération, cantons et organisations du monde du travail) conduit par le Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche Guy Parmelin, un point important concernait la certification professionnelle pour adultes. Une déclaration d'engagement a été adoptée par la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux afin d'améliorer les conditions-cadres dans ce domaine. Les partenaires de la formation professionnelle entendent ainsi faciliter l'obtention d'une certification professionnelle à l'âge adulte et, partant, mieux protéger le groupe cible visé contre le chômage. Dans ce contexte, il importe d'informer et de conseiller les adultes conformément à leurs besoins, de valider les compétences qu'ils ont déjà acquises et de veiller à ce que les personnes concernées aient plus facilement accès aux places d'apprentissage, aux offres de formation et aux procédures de qualification. Un certain nombre de mesures a déjà été mis en œuvre au cours des dernières années. A ce titre, il sied de noter l'analyse des coûts indirects de la formation, la stratégie nationale pour l'orientation professionnelle, l'établissement d'un guide sur la prise en compte des acquis, la culture générale dans la formation professionnelle des adultes et la mobilisation des entreprises en faveur de la certification professionnelle des adultes. Toutefois, les partenaires de la formation professionnelle entendent continuer à identifier les lacunes et à contribuer, par le biais de mesures spécifiques, à la mise en place de conditions optimales afin que les adultes puissent obtenir une certification professionnelle.

Annexe

—
Document de référence 2021-2024 du SEFRI