Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

2013.00308

→ ABI (J. Muse)

Secrétariat d'Etat à la formation, à la
recherche et à l'innovation (SEFRI)
Division Education générale et
coopération en éducation
Effingerstrasse 27
3003 Berne

Références VRH/FC
Date 30 janvier 2013

Révision totale de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (loi sur les contributions à la formation, RS 416.0) – Réponse à la procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Le Canton du Valais vous remercie d'avoir sollicité son avis dans le cadre de la révision totale de la loi susmentionnée et vous fait part de ses observations, en complément au questionnaire transmis.

1. **Introduction**

Selon l'article 66 de la Constitution fédérale, l'allocation de bourses et de prêts d'études en dessous du degré tertiaire, c'est-à-dire jusqu'au degré secondaire II inclus, relève de la compétence exclusive des cantons. Pour le degré tertiaire, elle est considérée comme une tâche commune des cantons et de la Confédération, étant donné que cette dernière peut accorder des contributions aux cantons pour leurs dépenses dans ce domaine. La Confédération peut en outre encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation et fixer les principes applicables à leur octroi. En d'autres termes, l'article 66 de la Constitution fédérale se fonde sur une harmonisation intercantonale des aides à la formation, tout en laissant en principe aux cantons la compétence de réglementer ces aides et, par là même, leur harmonisation.

Cette compétence cantonale explique pourquoi, en Suisse, le contexte régional est tout aussi déterminant en termes d'égalité des chances pour accéder à une formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire que l'origine sociale. La situation démographique du Canton du Valais, le déficit annoncé de main d'œuvre qualifiée, un certain désintérêt des jeunes pour les formations techniques, la nécessité de faire appel à des forces venues de l'extérieur sont autant de facteurs qui doivent nous inciter à réfléchir de manière concertée sur l'engagement des pouvoirs publics, Confédération et cantons confondus, en faveur des aides à la formation. La situation actuelle – qui, au vu de la discussion qui s'est à nouveau intensifiée ces derniers temps sur l'importation de personnel qualifié (en particulier aussi au niveau académique) - est insatisfaisante. Elle doit être modifiée et peut l'être grâce à une bonne politique en matière d'aides à la formation, ce qui permettra aussi au pôle de connaissances hautement technologique que représente la Suisse d'exploiter de manière optimale son potentiel de formation.

C'est notamment la raison pour laquelle le Canton du Valais mène depuis de nombreuses années une politique active de soutien en faveur des bourses et des prêts d'études pour ses étudiant-e-s tant au niveau secondaire II qu'au niveau tertiaire. En tant que canton non universitaire, le Valais est d'autant plus sollicité que les frais de formation à l'extérieur de son territoire sont élevés. Pourtant, alors qu'il fût un des grands perdants dans ce domaine de la nouvelle politique de péréquation financière mise en place par Confédération dès 2008, il a maintenu le cap et n'a pas réduit l'ampleur de son soutien à la formation.

Pour permettre à l'harmonisation intercantonale de se concrétiser et compte tenu du fait que la Confédération s'est, depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), de plus en plus désengagée, dans le cadre de l'article 66 de la Constitution fédérale, du système des bourses d'études, l'Assemblée plénière de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a approuvé en 2009, après des travaux préparatoires de plusieurs années, un concordat sur les bourses d'études et lancé la procédure d'adhésion en juillet de la même année. Lors de sa session de juin 2010, le Grand Conseil valaisan a refusé la loi d'adhésion à cet accord intercantonal par 63 voix contre, 55 pour et 5 abstentions. Il a toutefois accepté au cours de la même année une nouvelle loi cantonale (Loi sur les allocations de formation), qui a pour but notamment de rendre le Canton du Valais compatible avec l'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études. La loi cantonale valaisanne va ainsi clairement dans le sens d'une volonté d'harmonisation, et ce malgré le fait que le Valais ne fasse pas partie des cantons signataires.

L'initiative sur les bourses d'études déposée par l'Union des étudiant-e-s de Suisse (UNES) apparaît inappropriée dans le sens où elle ne concerne que les aides à la formation octroyées aux étudiants des hautes écoles et autres institutions d'enseignement supérieur. Or, plus de la moitié des bénéficiaires de bourses d'études (57 %) sont des étudiants du degré secondaire II qui ont besoin de ce soutien financier pour atteindre le degré tertiaire. Il est donc indispensable que les efforts en matière d'aides à la formation soient également axés sur le degré secondaire II. L'initiative de l'UNES fait donc abstraction de cet aspect.

Dans ce contexte, le Canton du Valais salue le contre-projet indirect proposé par le Conseil fédéral, sous réserve des remarques et propositions ci-après. Il note avec satisfaction que les adaptations que le Conseil fédéral prévoit d'apporter à la loi sur les contributions à la formation ne peuvent que renforcer le mouvement d'harmonisation dans tous les cantons, c'est-à-dire aussi dans les cantons non concordataires.

2. **Compétence réglementaire prévue par la Constitution**

Comme cela a déjà été dit, la Confédération peut, selon l'article 66, alinéa 1, de la Constitution fédérale, accorder des contributions aux cantons pour l'octroi d'aides à la formation destinées aux étudiants des hautes écoles et autres institutions d'enseignement supérieur. Elle peut en outre encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation et fixer les principes applicables à leur octroi. La révision de la loi sur les contributions à la formation, comme proposée, intègre les dispositions de la loi sur les allocations de formation du Canton du Valais et va ainsi, à notre sens, dans la bonne direction. Toutefois, certains points pourraient encore être améliorés :

- Le texte mis en consultation donne parfois l'impression – tout comme la loi sur les contributions à la formation actuellement en vigueur – que la Confédération alloue directement des contributions aux étudiants. Les réglementations détaillées contenues dans les articles 5 à 13 du projet de révision de la loi sur les contributions à la formation renforcent encore cette impression.
- Les articles 5 à 13 du projet de révision de la loi sur les contributions à la formation correspondent, sur le plan du contenu, aux dispositions de la loi sur les allocations de formation du Canton du Valais pour ce qui est des conditions régissant l'allocation des contributions fédérales pour les formations du degré tertiaire, mais l'ordre des dispositions et les termes utilisés ne sont pas toujours identiques. Cela peut conduire à certaines erreurs d'interprétations potentiellement problématiques. Il y a donc lieu d'adopter un vocabulaire spécifique qui soit reconnu par tous. Il serait, par exemple, judicieux d'utiliser le terme d'« allocations de formation » (mentionné dans l'accord intercantonal et repris dans la loi valaisanne) en lieu et place « d'aides à la formation ».
- S'agissant de l'article 5, alinéa 2, du projet de révision, le Canton du Valais a fait le choix d'octroyer des prêts aux personnes débutant une formation après l'âge de 35 ans.
- Le Canton du Valais propose que la compétence réglementaire dans le domaine des aides à la formation soit, conformément à la Constitution fédérale, laissée aux cantons et qu'il soit renoncé, dans la loi fédérale sur les contributions à la formation, à une réglementation trop détaillée des « conditions d'allocation des contributions fédérales ».

3. **Répartition et augmentation des contributions fédérales**

Le choix de répartir les subventions fédérales en fonction des dépenses des cantons et non plus en fonction de la population est accueilli de manière très positive par le Canton du Valais.

Sa part sera sensiblement augmentée. Cette satisfaction est toutefois tempérée par le fait que le montant total de la contribution fédérale demeure inchangé. Les cantons qui dépensent (par habitant) des montants plusieurs fois supérieurs à ceux dépensés par d'autres cantons dans le domaine des bourses d'études doivent recevoir proportionnellement des contributions plus élevées de la part de la Confédération. Une répartition des subventions fédérales en fonction de la population, c'est-à-dire telle qu'elle était prévue depuis la RPT et jusqu'à présent, ne tient pas compte de cet aspect et n'est pas correcte selon nous.

Pour répondre à la nécessité de mieux exploiter le potentiel de formation suisse, il faut donner à la classe moyenne notamment la possibilité de profiter beaucoup plus largement des aides à la formation. Cet objectif ne peut être atteint que par un engagement financier supplémentaire dans plusieurs cantons. Il est aussi important que la Confédération s'engage non seulement sur le plan législatif et technique pour encourager l'harmonisation des aides à la formation, mais également à court terme sur le plan financier pour permettre une harmonisation matérielle. Le Canton du Valais propose par conséquent que le volume des subventions fédérales soit augmenté de manière substantielle, augmentation qui ne doit toutefois pas se faire au détriment du montant déjà fixé dans le cadre du message relatif au FRI. La somme accordée par la Confédération pour le degré tertiaire devrait idéalement être équivalente à celle versée par les cantons. Cela représenterait, pour la Confédération, une dépense supplémentaire d'environ 100 millions de francs.

La Confédération devra également veiller à ce que son soutien aux contributions de formation accordé aux cantons porte uniquement sur les montants dédiés aux subsides de formation et ne serve pas indirectement à subventionner l'aide sociale (subventionnement croisé).

4. **Formation du niveau secondaire II**
   Le Gouvernement valaisan déplore que, sur la base de la Constitution fédérale, la nouvelle loi sur les contributions à la formation doive se limiter au niveau tertiaire, comme le prévoit également l'initiative de l'UNES. Compte tenu de l'importance de la formation duale et des possibilités existantes de poursuivre une formation professionnelle au niveau tertiaire, le retrait de la Confédération est difficile à comprendre. La formation professionnelle est somme toute réglementée au niveau fédéral et le Conseil fédéral a rappelé à plusieurs reprises ces derniers temps l'importance de ce secteur pour notre économie. Les conditions du financement des formations du niveau secondaire II pour les personnes concernées sont par ailleurs tout autant compliquées que pour le niveau tertiaire.

   La concrétisation du principe d'égalité des chances pour accéder au niveau supérieur implique que cette dernière soit déjà réalisée au niveau du secondaire II. Il est de l'intérêt des cantons comme de la Confédération d'accorder les meilleures chances d'entrer dans le monde du travail avec une formation de base. Les aides à la formation pour le niveau secondaire II représentent plus de la moitié de la somme totale consacrée par les cantons et la Confédération est pourtant totalement absente de son financement.

Nous vous remercions de prendre en considération nos observations lors de l'élaboration de la nouvelle loi sur les contributions à la formation et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Au nom du Conseil d'Etat

La Présidente

Esther Waeber-Kalbermatten

Le Chancelier

Philipp Spörri

CANTON DU VALAIS
CONSEIL D'ETAT