

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

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

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 29 janvier 2013

**Consultation relative à la révision totale de la loi 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)**

Messieurs les Conseillers fédéraux,

Le Gouvernement jurassien vous remercie de le consulter sur la révision totale de la loi sur les contributions à la formation et prend position de la manière suivante.

A. Introduction

Le Gouvernement jurassien salue la démarche du Conseil fédéral s'agissant de réviser la loi sur les contributions à la formation étant aussi d'avis qu'il y a lieu d'apporter des changements aux conditions cadres offertes par la Confédération dans le domaine de l'aide à la formation envers les cantons.

Une des particularités du système suisse de formation réside dans le fait que l'octroi des bourses et prêts d'études pour les personnes en formation n'est pas réglé de manière uniforme sur le territoire national, la compétence en la matière appartenant aux 26 cantons. 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 de la Suisse et du canton du Jura en particulier, le déficit annoncé de main d'œuvre qualifiée, un certain désintérêt des jeunes pour les formations techniques ainsi que la nécessité de faire appel à des forces venues de l'extérieur sont également des facteurs qui doivent nous inciter à réfléchir de manière plus concertée sur l'engagement des pouvoirs publics, Confédération et cantons confondus, en faveur des aides à la formation.

Le canton du Jura mène depuis de nombreuses années une politique active de soutien en faveur des bourses et prêts d'études pour ses étudiant-e-s tant au niveau secondaire II qu'au niveau tertiaire. En tant que canton non universitaire, le canton du Jura est d'autant plus sollicité que les

frais de formation à l'extérieur de son territoire sont élevés. Pourtant, alors qu'il fut un des grands perdants, sur le plan des subsides de formation, de la nouvelle politique de péréquation financière mise en place par la Confédération dès 2008, il n'a pas réduit l'ampleur de son soutien à la formation. Une augmentation des bourses maximales est même prévue pour la rentrée 2013.

Bien plus, il a toujours soutenu activement les efforts en vue de l'harmonisation intercantonale, persuadé qu'une harmonisation matérielle entre les cantons est nécessaire à la réussite intellectuelle et économique de notre pays. Le canton du Jura sera ainsi le 11<sup>ème</sup> canton après Glaris à ratifier l'Accord sur l'harmonisation du régime des bourses d'études conclu par la CDIP. Ce dernier pourra ainsi entrer en vigueur en 2013, le quorum des 10 cantons étant d'ores et déjà atteint.

Au vu de ces longs travaux préparatoires, dans le cadre desquels une solution valable pour tous les cantons (et donc pour l'ensemble de la Suisse) a été trouvée après d'intenses discussions, 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, que l'on peut considérer comme un investissement, soient également axés sur le degré secondaire II. L'initiative de l'UNES fait abstraction de cet aspect et survient en plus à un moment inopportun, raison pour laquelle nous la considérons comme inadéquate. D'autre part, la solution proposée ferait des subsides de formation une sorte de prestation sociale avec toutes les conséquences que cela implique. Enfin, dans le contexte de ratification et bientôt de mise en vigueur de l'accord intercantonal, elle pourrait freiner pour longtemps les efforts d'harmonisation consentis ou à venir des cantons qu'ils soient concordataires ou non.

Dans ce contexte, le Gouvernement jurassien salue le contre-projet indirect proposé par le Conseil fédéral sous réserve des remarques et propositions ci-après. Il prend note que le Conseil fédéral soutient les cantons dans leur objectif d'harmonisation et reconnaît ainsi l'importance à accorder au futur accord intercantonal. Ce signal fort devrait avoir une influence positive sur l'ensemble des cantons et renforcer le mouvement d'harmonisation.

## B. Répartition des compétences

Comme déjà dit, selon l'art. 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; au 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'art. 66 Cst. 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.

La révision de la loi sur les contributions à la formation, telle qu'elle est proposée, intègre les dispositions formelles du concordat sur les bourses d'études et va ainsi dans la bonne direction puisque les réglementations intercantionales en matière d'harmonisation doivent servir de base à toute réglementation du droit fédéral. Les art. 5 à 13 du projet de révision de la loi fédérale sur les contributions à la formation nous semblent toutefois problématiques pour les raisons suivantes:

- L'objectif visé à travers le concordat sur les bourses d'études – à savoir l'harmonisation des aides à la formation entre les cantons – ne pourra pas seulement être atteint grâce aux dispositions qu'il contient, mais aussi et surtout grâce à l'action commune des cantons concordataires dans le cadre des principes du concordat et grâce au développement conjoint du droit intercantonal dans le cadre de son exécution. L'exécution du concordat sur les bourses d'études ainsi que le développement du droit intercantonal en la matière (recommandations en matière d'exécution selon l'art. 20 du concordat sur les bourses d'études, pratique en matière d'exécution, etc.) font partie intégrante du processus d'harmonisation. Les dispositions du concordat servent, autrement dit, de points de départ au processus d'harmonisation intercantonale, mais elles n'en sont pas l'aboutissement. Les dispositions contenues dans le projet de révision de la loi fédérale sur les contributions à la formation et qui correspondent aux conditions formelles requises pour l'allocation des contributions fédérales (art. 5 à 13) ne couvrent donc qu'une (petite) partie des critères d'harmonisation.
- Une réglementation parallèle (Loi fédérale - Accord intercantonal) n'est pas propice à une application concrète coordonnée. Compte tenu des différentes compétences législatives (Parlement fédéral d'un côté et cantons concordataires de l'autre), il existe un réel danger de voir les deux législations se développer de manière différente alors qu'elles sont aujourd'hui encore pratiquement identiques. Telle qu'elle est formulée, la réglementation proposée par la Confédération ne permet pas de tenir compte du développement futur du concordat.
- Des distorsions éventuelles pourraient encore surgir du fait que la loi fédérale ne concerne que le niveau tertiaire alors que l'accord intercantonal est applicable pour l'ensemble de la formation post-obligatoire.
- Si les articles 5 à 13 du projet correspondent aux dispositions du concordat quant à leur contenu, l'ordonnancement des dispositions et les termes utilisés ne sont pas identiques. Cette discrédance de départ ne pourra que s'accroître dans le futur et conduire à des interprétations différentes voire erronées. Bien plus encore, il pourra arriver que des situations de faits lors de l'examen de requêtes individuelles dans les cantons soient interprétées à la lumière du droit fédéral, ce qui ne correspond pas à la répartition des compétences Confédération-cantons voulue par l'article 66 de la Constitution fédérale.

Juridiquement, la juxtaposition de deux réglementations non absolument identiques et relevant d'autorités différentes ne peut que desservir le processus d'harmonisation engagé par les cantons concordataires. C'est pourquoi, le canton du Jura propose que la compétence de réglementation dans le domaine des subsides de formation soit, conformément à la Constitution fédérale, laissée aux cantons et que la loi fédérale renonce à prévoir une réglementation détaillée des "conditions d'allocation des contributions fédérales". Il propose en lieu et place que l'article 3, alinéa 2 contienne un renvoi direct au droit intercantonal déterminant:

**"La Confédération accorde des contributions aux cantons pour autant que ceux-ci respectent, dans l'attribution des aides à la formation, le droit applicable prévu dans l'accord intercantonal du 18 juin 2009 sur l'harmonisation des subsides de formation."**

Grâce à une telle proposition, la Confédération contribuera véritablement à encourager les efforts d'harmonisation et à motiver les cantons réticents à ratifier l'accord intercantonal sans pour autant toucher à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prévue par la Constitution fédérale. Cette manière de faire est par ailleurs conforme à la technique législative.

### C. Répartition et augmentation des contributions fédérales

C'est avec une très grande satisfaction que le canton du Jura prend connaissance de la volonté du Conseil fédéral de soutenir les cantons par l'attribution de ses contributions en fonction des dépenses consenties par ces derniers et non plus de la population. Il s'agit-là d'une reconnaissance de l'engagement constant de notre canton dans le domaine des subsides de formation. La part du canton du Jura sera ainsi multipliée par 2,5. Une répartition des subventions en fonction de la population, telle que prévue depuis la RPT, ne tient pas compte des différences des montants consentis par habitant, ce qui n'est pas correct. Or ces différences sont notamment liées aux revenus moyens des cantons concernés et à leur situation de canton "exportateur" lorsqu'ils ne sont pas canton universitaire.

Cette satisfaction est toutefois tempérée par le fait que le montant total de la contribution fédérale demeure inchangé. La nécessité de mieux exploiter le potentiel de formation implique une extension marquée du domaine des subsides de formation pour la (basse) classe moyenne. Pour réaliser cet objectif, un engagement financier supplémentaire des cantons est nécessaire. Il est important que la Confédération s'engage non seulement sur le plan législatif pour encourager l'harmonisation des subsides de formation mais également à court terme sur le plan financier pour permettre l'harmonisation matérielle. C'est pourquoi, le Gouvernement jurassien propose que le volume des aides de la Confédération pour les subsides de formation soit augmenté de manière substantielle. Il faudra alors mettre en place un mécanisme évitant que les cantons ne réduisent leur engagement en raison des nouvelles subventions.

Bien plus qu'un soutien subsidiaire, c'est en tant que réel investissement sur le long terme qu'il faut considérer les subsides de formation au niveau national. Dans ce sens, les cantons qui investissent le plus doivent être favorisés par une augmentation de la part fédérale et une redistribution plus avantageuse.

La somme accordée par la Confédération pour le degré tertiaire devrait idéalement être équivalente à celle versée par les cantons. Cela représente pour la Confédération une dépense supplémentaire d'environ 100 millions de francs. Cette dernière ne devrait cependant pas se faire au détriment du programme de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI).

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).

### D. Conclusion

L'appréciation du Gouvernement jurassien s'inscrit dans la philosophie développée par la Conférence intercantonale des chefs de départements de l'instruction publique (CDIP) et de la Conférence intercantonale des bourses d'études (CIBE). Il salue la reconnaissance de la Confédération pour les efforts consentis par les cantons tant du point de vue financier que de l'harmonisation des conditions d'attribution des subsides de formation. Il souhaite toutefois que l'option législative retenue soit revue dans le sens d'un renvoi exprès à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des subsides de formation. Il accueille positivement le choix de répartir la contribution de la Confédération en fonction des subsides octroyés par les cantons. Enfin, il plaide pour une augmentation substantielle de la part fédérale au subventionnement des aides à la formation.

Vous trouverez au surplus la réponse aux questions particulières dans le questionnaire ci-joint.

Le Gouvernement jurassien vous remercie de votre attention et vous prie d'agréer, Messieurs les Conseillers fédéraux, sa parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst  
Président



Sigismond Jacquod  
Chancelier d'État

Annexe ment.



**Consultation sur la**

**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)**

**Q u e s t i o n n a i r e**

À retourner d'ici le **14 février 2013** au plus tard à [vernehmlassung-stipendien@sbf.admin.ch](mailto:vernehmlassung-stipendien@sbf.admin.ch)

---

En utilisant le présent questionnaire, vous nous faciliterez l'analyse de votre prise de position.

Le questionnaire est structuré comme suit:

- Appréciation générale
- Principes de la révision
- Harmonisation formelle
- Remarques sur les différents articles
- Autres remarques

Merci pour votre intérêt et votre contribution!

---

Prise de position de:

**Gouvernement du canton du Jura** .....

**1. Appréciation générale**

Quelle appréciation *générale* portez-vous sur le présent projet de révision totale de la loi sur les contributions à la formation?

plutôt positive                       plutôt négative                       ni positive ni négative

Remarque: Le projet va dans la bonne direction mais il est insuffisant. L'option législative n'est pas la bonne. La compétence réglementaire dans le domaine des aides à la formation doit être laissée aux cantons. Un renvoi exprès au concordat intercantonal est nécessaire. Le maintien du niveau actuel du financement (env. 25 mios de francs) par la Confédération est regrettable. Idéalement, le montant devrait être augmenté de manière substantielle. Le choix de

répartir la subvention fédérale en fonction des dépenses des cantons et non plus en fonction de la population est accueilli de manière très positive.....

## 2. Principes de la révision

- 2.1 Êtes-vous d'avis que l'*objet* et le *champ d'application* de la loi actuelle doivent être modifiés?

La version actuelle de l'art. 66 de la Constitution fédérale ne permet malheureusement pas d'étendre le champ d'application de la loi fédérale au niveau secondaire II. La Confédération devrait par conséquent chercher des solutions permettant de soutenir les cantons également pour ce niveau de formation.....

- 2.2 Êtes-vous d'avis que les dispositions du concordat intercantonal tendant à *une harmonisation formelle* des régimes des bourses d'études doivent être reprises dans la loi fédérale?

Non, mais un renvoi exprès à ce concordat est nécessaire (cf. notre prise de position) .....

- 2.5 Êtes-vous favorable au nouveau modèle de répartition des subventions fédérales dans le domaine des aides à la formation, axé sur les dépenses effectives des cantons?

Oui, ce modèle de répartition permet de mieux tenir compte de l'engagement réel des cantons en faveur de la population. La part fédérale devrait être augmentée de manière substantielle .....

## 3. Harmonisation formelle

- 3.1 Êtes-vous favorable à ce que la *limite d'âge de 35 ans pour les bourses d'études* soit reprise dans la loi fédérale?

Non (cf. réponse à la question 2.2) .....

- 3.2 Êtes-vous favorable aux dispositions relatives au *libre choix du domaine et du lieu d'études*?

Non (cf. réponse à la question 2.2) .....

- 3.3 Êtes-vous favorable à la référence, dans la loi fédérale, à *la durée des études donnant droit à une aide à la formation* lorsque la formation ne peut être suivie qu'à *temps partiel pour des raisons sociales, familiales ou de santé*?

Non (cf. réponse à la question 2.2) .....

- 3.4 Trouvez-vous que les précisions apportées à la définition des *bénéficiaires potentiels d'aides à la formation* sont utiles?

Non (cf. réponse à la question 2.2) .....

3.5 Quelles autres dispositions tendant à une harmonisation formelle devraient-elles à votre avis être inscrites dans la loi fédérale?

Aucune .....

**4. Remarques spécifiques sur les différents articles**

Les articles 5 à 13 doivent être supprimés .....

L'article 3, alinéa 2 doit être formulé de la manière suivante: "La Confédération accorde des contributions aux cantons pour autant que ceux-ci respectent, dans l'attribution des subsides de formation, le droit applicable prévu dans l'accord intercantonal du 18 juin 2009 sur l'harmonisation des subsides de formation." .....

.....

.....

**5. Autres remarques**

Quelles autres remarques souhaitez-vous faire sur le projet mis en consultation?

Cf. notre prise de position .....