

Delémont, le 3 décembre 2013

Message du Gouvernement au Parlement

Arrêté portant adhésion de la République et canton du Jura à l'accord intercantonal du 22 mars 2012 sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement a le privilège d'adresser au Parlement un projet d'arrêté portant adhésion à un nouvel accord intercantonal sur les écoles supérieures (ES).

1. But de l'accord

Les accords de libre circulation et de financement conclus dans le cadre de la Conférence des directrices et directeurs de l'Instruction publique en Suisse (CDIP) assurent aux personnes les mêmes droits d'accès aux établissements de formation de toute la Suisse et règlent la péréquation des charges entre les cantons. Il en existe pour différents type de formations (apprentissage, écoles supérieures (ES), hautes écoles spécialisées (HES) ou Universités) ou pour différentes régions (Suisse, Suisse romande, Suisse du Nord-Ouest, espace BEJUNE).

Le principe qui prévaut est que le canton de domicile de la personne en formation s'acquitte d'une contribution auprès du canton-siège qui assume le financement de la filière suivie. Le canton de domicile a ensuite la garantie que son ressortissant jouit des mêmes droits et devoirs que l'ensemble des personnes qui fréquentent l'établissement. Seules les filières reconnues par la CDIP ou l'Office fédéral compétent (SEFRI) peuvent entrer dans le champ d'application de l'accord.

Ouvert et dynamique en matière d'offre de formation, le canton du Jura a un intérêt prépondérant à adhérer à ce type d'accords, d'une part parce qu'ils élargissent les possibilités de se former pour les ressortissant-e-s jurassien-ne-set, d'autre part, parce qu'ils garantissent au canton de bénéficier de barèmes de contribution plus avantageux que s'ils étaient calculés et négociés bilatéralement au "prix coûtant" de la formation.

L'accord intercantonal du 22 mars 2012 sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) a pour but de remplacer l'accord du 27 août 1998 sur les écoles supérieures spécialisées (AESS). Cette dernière convention est effectivement devenue obsolète au fil des années, notamment pour les raisons suivantes :

- L'accord actuel est un accord dit "à la carte". Cela signifie que les cantons choisissent librement, à la fois les filières qu'ils souhaitent y inscrire, ainsi que celles des autres cantons auxquelles ils sont d'accord de contribuer. Il s'ensuit pour les personnes une forme de limitation de l'offre, ce qui est discutable en matière d'accès à la formation et au marché du travail, même si le contexte financier joue également un rôle dans la pesée d'intérêts.
- L'AESS actuel ne repose pas sur le principe d'une libre circulation. Le canton de domicile de l'étudiant-e décide s'il accepte de financer la formation de son ressortissant. Le nouvel accord repose sur un concept de libre circulation, mais avec un moratoire de cinq ans dès l'entrée en vigueur pour permettre aux cantons de s'adapter à cette nouvelle situation qui est déjà la règle au degré tertiaire.
- Chaque canton décide souverainement dans son offre de formation du tarif qu'il veut appliquer pour les étudiant-e-s des autres cantons. Avec le nouvel accord, ce tarif sera calculé et uniformément appliqué par les cantons signataires à partir des relevés des coûts réels des ES.
- Les examens professionnels fédéraux (brevets) et les examens professionnels fédéraux supérieurs (maîtrises) sont de la compétence des organisations du monde du travail (Ortras - anciennement associations professionnelles) alors que les ES sont des écoles placées en principe sous la responsabilité des cantons, à tout le moins en Suisse romande. Le nouvel accord, en se concentrant uniquement sur les ES, permet de traiter dans des textes séparés et de manière distincte ces deux offres de formation. La Confédération, les Ortras et les cantons sont actuellement à la recherche d'une autre solution de financement adaptée pour les examens professionnels fédéraux et examens professionnels fédéraux supérieurs.

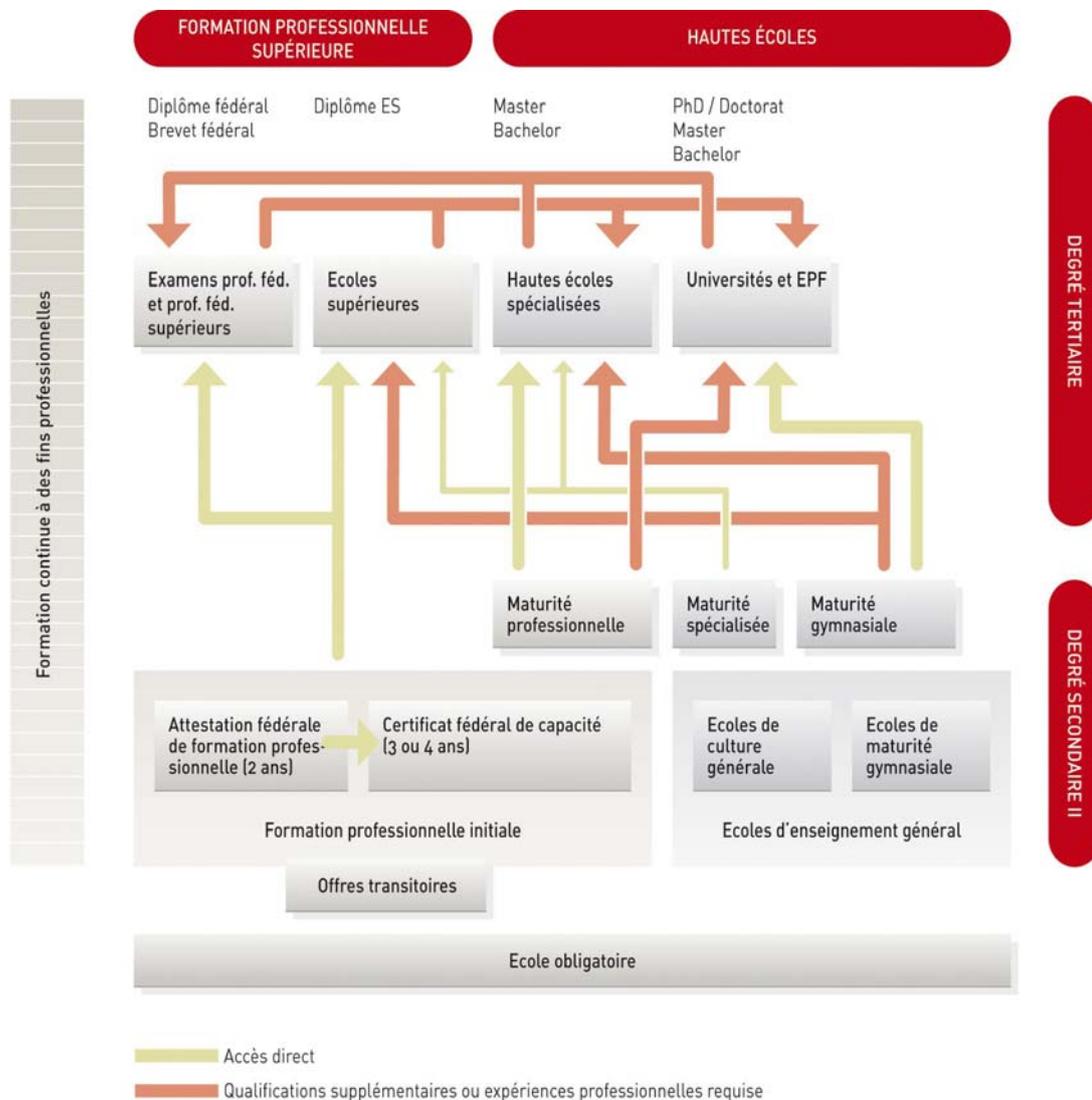
L'Assemblée plénière de la CDIP a approuvé cet accord le 22 mars 2012, invitant dès lors les cantons à le ratifier. Chaque canton décide selon sa propre procédure s'il veut adhérer ou non à ce concordat. Dans la majorité des cantons, cette décision appartient au Parlement cantonal et est soumise au référendum facultatif. Le Comité de la CDIP a fixé l'entrée en vigueur de l'accord dès l'adhésion de dix cantons. Cette condition est aujourd'hui remplie puisqu'à début octobre 2013, 12 cantons y ont adhéré.

Pour le canton du Jura la situation juridique est la suivante : ce nouvel accord représentant une dépense périodique (actuelle et non nouvelle) de plus d'un million, il relève de la compétence financière du Parlement, sous réserve d'un référendum facultatif. En outre, cet accord remplacera l'AESS (RSJU 413.329.1; cf. art 19 AES), qui avait été adopté par le Parlement en 2000. Étant donné en outre la nature intrinsèque de l'accord, il ne peut être retenu que celui-ci porte sur une matière d'ordre mineur, de sorte que la compétence du Gouvernement ne peut être admise (art 92 al. 2 let. A de la Constitution cantonale, en lien avec son art. 84 let. B). À relever qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle dépense, les incidences financières - traitées au point 6 du présent message - laissent apparaître au contraire des perspectives favorables pour le canton du Jura.

2. Définition des Ecoles supérieures (ES)

Le système de formation post-obligatoire en Suisse est séparé en deux étages : le degré secondaire II et le degré tertiaire. Le degré secondaire II comprend les formations professionnelles initiales et les formations dites générales. Le degré tertiaire est divisé en deux sous-ensembles, le degré tertiaire universitaire (Universités, EPF et HES) ou tertiaire A et le degré tertiaire non universitaire (les ES et les brevets, maîtrises) ou tertiaire B. L'AES traite et règle les échanges des étudiant-e-s du degré tertiaire non universitaire uniquement (tertiaire B), à l'exclusion des brevets et des maîtrises.

Le tableau ci-dessous montre le positionnement des différentes filières de formation dans notre système fédéral.



Les ES permettent aux professionnel-le-s titulaires d'un certificat fédéral de capacité (CFC) ou d'autres titres du niveau secondaire II, moyennant un complément d'une année en principe, d'obtenir un diplôme de degré tertiaire B. Les filières de formation des écoles supérieures permettent aux étudiants de développer des compétences nécessaires pour assumer dans leur secteur d'activité des responsabilités au niveau technique et en matière de gestion. Ces formations sont en adéquation avec les besoins du marché du travail et particulièrement avec le tissu économique cantonal. La formation ES a par ailleurs une orientation plus généraliste et plus large que les examens fédéraux.

Il existe environ 200 écoles supérieures (ES) en Suisse qui proposent plus de 400 filières de formations. Chaque année plus de 4'000 personnes obtiennent parmi l'ensemble de ces ES un diplôme reconnu par la Confédération.

D'une manière plus globale, le niveau de formation tertiaire vit une période de mutation importante et la formation professionnelle supérieure, dont les ES font partie, n'échappe pas aux transformations qui touchent ce secteur. Dans cette perspective et celle de la libre circulation, les ES vont progressivement se détacher du degré secondaire II pour devenir des institutions de formation tertiaire à part entière. Il sera dès lors essentiel de bien les positionner et de veiller à assurer leur visibilité dans le champ de la formation régionale. Ce qui signifie qu'à l'avenir la formation dans ce secteur ne devra plus seulement être pensée en termes de couverture des besoins de formation à court terme, mais aussi sous l'angle du développement socio-économique et de leur utilisation en matière de marketing régional.

3. Le contexte jurassien

Le 8 juin 1994, le Parlement jurassien acceptait la création de l'Ecole technique de Porrentruy (ETP), devenue Ecole supérieure technique (EST) le 1^{er} janvier 2007 avec la mise en place du Centre jurassien d'enseignement et de formation (CEJEF). Le 23 janvier 2002, le Parlement jurassien votait un arrêté portant création de l'Ecole supérieure jurassienne d'informatique de gestion (ESIG). Les deux filières de formation ES ont été pensées et mises sur pied en fonction de besoins économiques locaux préalablement identifiés. Si les premières années furent parfois difficiles en matière d'effectifs, à ce jour la pertinence de leur cursus de formation est démontrée, grâce à la crédibilité des programmes, des formateur-trice-s engagé-e-s et aux débouchés pour leurs diplômé-e-s au sein d'entreprises du canton du Jura et d'ailleurs.

Les chiffres de la formation 2012 font état de près de 250 ressortissants jurassiens qui se forment à un niveau ES, soit :

- pour la formation en emploi, 90 personnes, dont à peu près les deux tiers effectuent leur formation dans une des deux écoles supérieures cantonales, l'Ecole supérieure d'informatique de gestion à Delémont (ESIG) ou l'Ecole supérieure technique à Porrentruy (EST).
- pour la formation à plein temps, 160 personnes, dont un peu moins du tiers effectue sa formation dans une de nos deux écoles supérieures, l'Ecole supérieure d'informatique de gestion à Delémont (ESIG) ou l'Ecole supérieure technique à Porrentruy (EST).

Les filières ES les plus fréquentées par les ressortissant-e-s jurassien-ne-s à l'extérieur du canton se situent principalement dans des domaines techniques, artisanaux, santé et social, dont l'offre

n'existe évidemment pas dans le Jura (industrie, bâtiment, conduite de travaux, design et médias, éducateur-trice de la petite enfance, hygiéniste dentaire, ambulancier-ère, maître-essesocioprofessionnel-le, techniques de laboratoire, ...).

Dans le contexte d'évolution du niveau tertiaire évoqué plus haut, le Gouvernement a requis des services concernés de l'Etat, en particulier le Service de la formation des niveaux secondaire II et tertiaire, avec l'appui d'experts du domaine, un renforcement de la stratégie pour les formations ES, en visant d'abord à consolider et pérenniser les filières actuelles, en menant ensuite une réflexion sur le potentiel de création de nouvelles voies de formation, tout en renforçant les partenariats avec les acteurs économiques régionaux, notamment au sein de l'espace BEJUNE. Ce partenariat entre cantons BEJUNE est nécessaire, pour une question de taille critique, mais aussi dans le but de mieux se concerter sur l'offre respective de chaque canton et de pouvoir globalement promouvoir une offre consolidée à l'échelon régional.

4. Commentaires des différents articles

Article 1^{er} but

En tant qu'accord intercantonal de financement et de libre circulation dans le domaine des écoles supérieures, l'AES fixe les principes suivants :

- L'accès intercantonal aux filières de formation reconnues par la législation fédérale;
- Le statut des étudiants qui les fréquentent;
- Le montant des contributions que le canton de domicile de l'étudiant doit verser au canton de l'école.

Article 2 champ d'application

Cet accord ne s'applique qu'aux écoles supérieures et aux filières reconnues.

L'alinéa 3 permet aux cantons qui le désirent de conclure des arrangements financiers différents. C'est le cas pour le Jura qui dispose d'une convention à l'échelle BEJUNE qui règle les flux des élèves entre les trois cantons concernés.

Article 3 filières de formation donnant droit à des contributions

Cet article fixe les conditions selon lesquelles une filière de formation donne droit à une contribution. Il est important de préciser que le canton siège doit avoir conclu un accord avec l'école, sous la forme d'une convention de prestations exigeant la transparence des coûts notamment.

L'alinéa 2 renvoie à l'article 7 qui permet à la conférence des directeurs cantonaux ayant compétence, pour une filière de formation présentant un intérêt public majeur, de demander des contributions plus élevées.

Article 4 listes des filières de formation donnant droit à ces contributions

Le canton siège de l'école doit fournir une liste des filières sises sur le territoire. Cela concerne particulièrement les écoles supérieures privées (essentiellement en Suisse alémanique).

Article 5 canton débiteur

Le canton débiteur est le canton de domicile de l'étudiant. Des règles précises, qui sont celles appliquées pour l'octroi de bourses et dans les autres accords intercantonaux, permettent de déterminer le canton débiteur.

Article 6 montant des contributions

Le montant facturé est calculé pour chaque filière à partir du coût moyen de la formation. Le forfait correspond à 50 % du coût semestriel par étudiant obtenu au terme du calcul. La liste des tarifs 2012 se trouve en annexe.

Article 7 montant des contributions pour les filières présentant un intérêt majeur public

Dans certains domaines correspondant à un mandat légal de service public et connaissant de ce fait une majorité d'employeurs soumis au droit public (santé, social, agriculture, économie forestière), les contributions sont versées également par les pouvoirs publics. Il y a pour ces domaines un intérêt public majeur à ce que de telles formations existent.

L'accord prévoit donc que les conférences des directeurs cantonaux compétentes puissent faire valoir la nécessité d'une couverture supérieure. Ces contributions supérieures (jusqu'à 90 %) seront réexaminées périodiquement en fonction de l'existence de cet intérêt public majeur.

Article 8 versement des contributions

La contribution intercantonale est versée semestriellement par le canton débiteur directement à l'école. L'alinéa 2 précise que le canton-siège de l'école doit verser un montant au moins équivalent pour ses propres ressortissants.

Article 9 taxes de cours

Le canton siège est libre de fixer une taxe de cours. Cependant ces taxes ne doivent pas dépasser une fourchette fixée par les cantons signataires de l'accord, afin d'éviter que le canton siège ne facture un montant exagéré. Actuellement, ces taxes se montent à CHF 1'000.- à 2'000.- mais avec quelques exceptions cependant.

Article 10 étudiants issus de cantons signataires

Cet important article garantit une égalité d'accès et de traitement dans tous les cantons signataires. Les mêmes droits sont garantis pour les étudiants des autres cantons et ceux du canton siège de l'école.

Article 11 étudiant issus de cantons non signataires

Les étudiants provenant d'un canton non signataire ne seront pas au bénéfice d'une égalité de traitement ni en ce qui concerne l'admission dans une filière de formation, ni en ce qui concerne les frais de formation.

Article 12 conférence des cantons signataires

Une conférence des cantons signataire est prévue en tant qu'organe de pilotage.

Article 13 secrétariat

Comme dans tous les accords de financement et de libre circulation conclus par la Conférence Suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), le secrétariat général de la CDIP assume le secrétariat du présent accord.

Article 14 règlement des litiges

Tous les litiges liés à cet accord sont réglés selon une procédure définie.

Article 15 adhésion

Dans chaque canton, le processus de ratification est conduit selon le droit cantonal. Le Gouvernement cantonal annonce ensuite l'adhésion au comité de la CDIP.

Article 16 entrée en vigueur

Le comité de la CDIP ne pourra décider l'entrée en vigueur de l'accord que dans la mesure où 10 cantons auront adhéré. A fin août 2013, 12 cantons ou demi-cantons (GL, GR, NW, OW, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG, SG et la principauté du Liechtenstein ont adhéré.

L'alinéa 2 est particulièrement important pour les cantons dits « exportateurs » comme le Jura. Chaque canton bénéficie d'un intervalle de cinq ans pour se préparer à la libre circulation. Durant ce laps de temps, nous pourrions continuer à refuser de financer la contribution d'un étudiant qui irait suivre une formation hors du canton alors qu'elle existe sur place. En effet on estime aujourd'hui que si une offre semblable est proposée dans le Jura, il y a lieu de la privilégier, ce d'autant qu'elle est de qualité et qu'elle s'avère économiquement meilleure marché pour la personne en formation

Article 17 dénonciation

Un canton qui a adhéré à l'accord a aussi le droit de dénoncer cet accord en respectant le préavis de deux ans, mais seulement après cinq ans d'adhésion

Article 18 maintien des obligations

Cet article garantit que les étudiants qui ont entamé une formation au moment de la dénonciation de l'accord puissent terminer leur formation sans changement de régime.

Article 19 accord intercantonal du 27 août 1998 sur les écoles supérieures

Il s'agit de régler le problème de la transition entre l'ancien et le nouvel accord.

Article 20 principauté du Liechtenstein

La principauté du Liechtenstein peut adhérer à l'accord et jouir des mêmes droits et obligations que les cantons suisses signataires.

5. Enjeux pour le canton du Jura

Pour le canton du Jura, le principal enjeu est celui d'un risque encouru par le libre choix des jeunes en formation face à notre modeste offre de formation dans le domaine du tertiaire B. Toutefois, l'offre existante étant de qualité, elle incite aujourd'hui peu de personnes à envisager le choix d'une école hors canton et lorsque nous ne disposons pas des filières souhaitées, nous autorisons déjà les jeunes à le faire. Dans le cadre des débats en vue de l'élaboration de cet accord, le canton du Jura, appuyé par d'autres cantons, a pu faire valoir une "clause de sauvegarde" de 5 ans (article 16, alinéa 2) dans le but de ne pas déstabiliser de manière trop abrupte son système de formation et ses flux d'étudiant-e-s.

Compte tenu de l'hypothèse d'une entrée en vigueur de l'AES en 2014, cette clause sera opérationnelle jusqu'en 2019 au moins. Il s'agira pour le canton de préparer cette échéance et de profiter de cette période de transition pour consolider et valoriser son offre de formation de niveau ES et la mettre en visibilité sur le plan régional.

D'un point de vue financier, la situation est plus contrastée et vraisemblablement à l'avantage du canton du Jura. En effet, plus de la moitié des étudiants ES jurassiens se forment à l'extérieur du canton, ce qui signifie que la contribution financière du canton à ce secteur de formation est relativement importante. Dans la mesure où le nouvel accord garantit une meilleure transparence de coûts et que les tarifs fixés sont dans l'ensemble plus "favorables" que ceux du précédent AESS, le Gouvernement voit un avantage pour le canton du Jura à y adhérer rapidement.

Enfin, si on se place dans l'intérêt des personnes, le Jura a tout intérêt à adhérer à un accord qui, du point de vue de la mobilité géographique et professionnelle, garantit à ses ressortissants l'accès dans les ES suisses reconnues dans des conditions identiques aux ressortissants des autres cantons.

6. Incidences financières

Jusqu'à aujourd'hui (AESS), les cantons fixaient souverainement le montant de leurs contributions. Sur le plan romand, espace au sein duquel la grande majorité des étudiants jurassiens converge pour suivre une formation de niveau ES, un montant semestriel moyen de CHF 6'500.- pour les formations à plein temps avait été convenu. Au niveau de la convention BEJUNE, la clef retenue fixe à 65 % de ce montant la contribution facturée.

Avec le nouvel accord, le montant facturé sera déterminé en fonction de la moyenne des coûts réels. Pour 2012, ces montants, qui figurent en annexe, sont plutôt inférieurs pour les filières dites standards et plutôt supérieurs pour les filières présentant un intérêt majeur public (santé, social, agriculture et économie forestière). Le montant facturé est calculé pour chaque filière à partir du coût moyen de la formation et le forfait correspond en règle générale à 50 % du coût semestriel par étudiant.

D'une manière globale, et sur la base des effectifs actuels, nous pouvons affirmer que ce nouvel accord n'induit pas de charges supplémentaires pour notre canton, au contraire, il devrait plutôt engendrer des économies, à nombre d'étudiants égaux évidemment.

Le tableau des tarifs 2012 ci-joint, auquel nous avons ajouté les tarifs de l'AESS, montre les différences entre les anciens et les nouveaux montants.

A titre informatif, nous avons versé en 2012 au titre de contribution intercantonale pour nos ressortissants qui effectuent une formation ES à l'extérieur du canton :

- CHF 772'570.- pour des formations dans la zone BEJUNE
- CHF 561290.- pour des formations en Suisse, hors espace BEJUNE

Dans la situation inverse, c'est-à-dire celle des ressortissant-e-s hors-canton qui viennent effectuer leur formation dans le Jura, soit à l'EST soit à l'ESIG, nous constatons qu'il n'y a guère plus de 4 étudiant-e-s par année, donc un manque à gagner modeste. Il s'agira toutefois à l'avenir de pouvoir se montrer davantage attractifs et attirer plus de ressortissants de l'extérieur dans ces filières.

7. Conclusion

De manière générale, l'AES présente des avantages indéniables puisqu'il permet et favorise la possibilité d'effectuer une formation de niveau ES sans discrimination en Suisse pour les jeunes jurassiens. Par ailleurs il ne présente pas d'incidence financière négative pour le canton.

En vertu du présent message, le Gouvernement propose au Parlement d'accepter l'arrêté portant sur l'adhésion de la République et Canton du Jura à l'accord intercantonal du 22 mars 2012 sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES).

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst
Président

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État

Annexes :

- AES
- Liste des forfaits pour 2012 avec comparaison entre nouveaux et anciens tarifs