

**Message
à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières
aux écoles supérieures de travail social**

du 16 septembre 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation un projet de loi fédérale sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 septembre 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les écoles supérieures de service social et les écoles supérieures d'animation socio-culturelle bénéficient d'une aide financière en vertu de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1979 (RS 412.31). Cet arrêté, qui devait initialement expirer à la fin de 1989, a été prorogé ultérieurement au 31 décembre 1992.

Dans le contexte de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il avait été décidé de renoncer désormais à attribuer une aide fédérale à des écoles et, par conséquent, de ne pas proroger l'arrêté fédéral correspondant.

Par la suite, les Chambres ont transmis une motion du conseiller national Fischer-Sursee invitant le Conseil fédéral à créer une base légale permettant de poursuivre le subventionnement de ces écoles au-delà de l'année 1990.

En date du 6 octobre 1989, l'arrêté fédéral a donc été prorogé de trois ans, période impartie à l'élaboration d'une loi fédérale en cette matière.

Le projet de loi qui vous est soumis ici assure pour l'essentiel la continuité de subventionnement actuel tout en tenant compte des réalités nouvelles. Par souci d'égalité, les écoles supérieures d'éducateurs spécialisés recouvrent leur ancien droit aux subventions. Une commission nationale composée de représentants des cantons, des écoles concernées et d'autres milieux intéressés sera notamment chargée de définir les exigences minimales auxquelles devra répondre l'enseignement dispensé par les écoles subventionnées.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

111 La formation supérieure au travail social

111.1 Aspects généraux

Tout pays, quelle que soit sa structure sociale, économique ou politique, connaît des problèmes sociaux de nature diverse. En Suisse, ce sont des services sociaux cantonaux ou communaux, mais aussi des institutions privées, qui cherchent à porter aide aux personnes en détresse et à leur permettre d'améliorer leurs conditions de vie. Les professionnels de ces services sont confrontés à une multitude de problèmes: pauvreté, toxicomanie, sida, handicaps physiques ou mentaux, maladie, problèmes de logement, organisation des loisirs, problèmes des demandeurs d'asile. La maîtrise de ces problèmes et surtout leur prévention seraient inconcevables sans la présence de professionnels spécialement formés à leur tâche. Ils sont aujourd'hui plus de 6000, employés par les organismes publics, privés ou religieux (services sociaux, stations de thérapie, foyers, centres communautaires), à assurer ce service social aussi précieux que nécessaire.

111.2 Types de formation

Les personnes actives dans le domaine social ont donc besoin, pour exercer un travail aussi exigeant, d'une formation professionnelle solide. Pour des raisons historiques, cette formation est acquise tant en Suisse qu'à l'étranger dans des filières différentes selon la future orientation ou spécialisation de l'activité professionnelle: en Suisse, dix écoles supérieures se chargent de former les assistants sociaux au sens étroit du terme, quatorze écoles assurent la formation des éducateurs spécialisés et quatre écoles celle des animateurs socio-culturels. (La liste de ces écoles figure en annexe). La plupart d'entre elles sont des institutions privées; selon leur spécialisation, elles sont regroupées en trois organisations faitières nationales: Conférence suisse des écoles supérieures de service social (CSESS), Conférence suisse des écoles supérieures d'éducateurs spécialisés (CSEES), Coordination suisse des écoles supérieures d'animation socio-culturelle (CESASC). En formulant des exigences minimales et en s'assurant qu'elles sont respectées, ces organisations veillent au maintien d'un niveau homogène de la formation dans l'ensemble de la discipline. Elles jouent un rôle important dans la coordination et le développement des programmes d'études et dans la formation continue des enseignants.

Les écoles supérieures de travail social ont l'ambition d'assurer une formation de base orientée vers la pratique tout en se fondant sur un enseignement à caractère scientifique. Quant à leurs objectifs, aux conditions d'admission, au niveau des exigences, à la durée de la formation et aux diplômes délivrés, ces établissements peuvent être comparés à d'autres types d'écoles supérieures. La formation

complète dure trois ans au moins à temps complet, ou quatre ans en cours d'emploi. Pour y être admis, il faut justifier d'un apprentissage de trois ans au moins ou d'un certificat de fin d'études secondaires.

111.3 Statut à l'intérieur du système éducatif suisse

Le statut de la formation des professionnels du service social varie d'un pays et d'un continent à l'autre. Contrairement aux pays anglo-saxons, où le travail social a constitué dès l'origine une discipline universitaire à part entière, la formation en Suisse s'est développée indépendamment des universités. En Allemagne, en France et en Italie, la formation relève de l'enseignement universitaire ou d'écoles supérieures assimilées au niveau universitaire. Elle y est cependant d'une conception quelque peu différente de celle que nous connaissons.

Intégration européenne oblige, les écoles supérieures suisses de travail social cherchent à se rapprocher des voies de formation proposées par leurs homologues étrangers.

Elles se considèrent comme des centres de formation appartenant au secteur éducatif tertiaire extra-universitaire, à l'instar des Ecoles techniques supérieures (ETS), des Ecoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA) ou des écoles d'arts appliqués. Le projet de loi ne consacre pas en soi ce statut, même s'il reprend les appellations que les écoles et leurs organisations faitières se sont données. Le projet n'anticipe donc pas la décision d'octroyer aux diverses écoles du domaine social le statut de «*Fachhochschule*» (terme allemand repris en français par la CE) tel qu'il existe à l'étranger.

Les écoles supérieures de travail social, dont la plupart sont des institutions privées ou mixtes, sont plus ou moins strictement régies par les législations cantonales, où elles relèvent tantôt des affaires sociales et tantôt de l'instruction publique.

La question de savoir comment rattacher au secteur universitaire les multiples institutions éducatives du secteur tertiaire non universitaire et comment les coordonner se pose de manière très générale aujourd'hui. Cet aspect des choses a récemment été traité dans notre message du 3 juin 1991 concernant les crédits selon la loi sur l'aide aux universités pour la période de 1992 à 1995 et les mesures spéciales en faveur de l'encouragement de la relève universitaire (FF 1991 II 1025), avec en point de mire l'élaboration d'un schéma directeur régissant le secteur éducatif post-secondaire à l'échelle du pays. La question soulevée à cet égard est de savoir dans quelle mesure les écoles supérieures – en l'occurrence celles de travail social – peuvent être reconnues comme appartenant au secteur tertiaire non universitaire. Des solutions viables devront être apportées conjointement par la Confédération et les cantons.

112 Subventionnement actuel

C'est depuis 1922 que les *Ecoles supérieures de service social* touchent une subvention fédérale. Depuis 1952, le subventionnement se fonde sur des arrêtés fédéraux de durée limitée. Le dernier en date, du 5 octobre 1979 (RS 412.31),

prorogé deux fois en 1984 et 1989, expire le 31 décembre 1992. La poursuite du subventionnement nécessite donc une nouvelle base légale.

Sont également subventionnées en vertu dudit arrêté les *Ecoles supérieures d'animation socio-culturelle*. Par rapport à l'enseignement de type plus général dispensé par les dix écoles supérieures de service social, celui des quatre écoles d'animation socio-culturelle couvre des activités plus spécialisées (animation, travail avec les jeunes, etc.).

La subvention fédérale prend actuellement en compte les dépenses de personnel (enseignants et autres collaborateurs) et les coûts des moyens didactiques, soit pratiquement la totalité des charges d'exploitation des écoles. Jusqu'en 1986, le taux maximal de subventionnement était de 35 pour cent, avant d'être ramené à 31,5 pour cent. En outre, la Confédération prend à sa charge les dépenses non couvertes des organisations faitières.

Bon nombre des écoles sont des institutions privées ayant plusieurs sources de financement: cantons et communes (part, en moyenne nationale: 49%), Confédération (32%, y compris subsides AI), organismes privés, Eglises (9%). Le dix pour cent des frais, en moyenne, est couvert par l'écolage.

Sans compter les subsides fédéraux octroyés en vertu de la loi sur l'assurance invalidité (voir ci-dessous), la subvention fédérale a évolué comme il suit:

	Dépenses d'exploitation des écoles Fr.	Subvention fédérale Fr.
1966/67	1 928 552	255 943
1976/77	12 693 512	2 747 002
1986/87	22 918 000	5 815 000
1989/90	26 365 000	6 705 000

L'assurance invalidité (AI) subventionne pour sa part les cours de formation initiale ou continue destinés par ces mêmes écoles au personnel technique ou enseignant affecté aux soins, à la formation ou à l'insertion professionnelle de personnes handicapées. En 1989, cette subvention totalisait 7,2 millions de francs. Pour de plus amples informations à ce sujet, nous renvoyons à notre message du 22 novembre 1978 (FF 1978 II 1737).

Une troisième catégorie d'établissements, les *Ecoles supérieures d'éducateurs spécialisés*, a touché, en vertu de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (RS 341), pendant de nombreuses années, des subventions pour la formation des personnes employées dans ce domaine. Ces subventions couvraient 80 pour cent au maximum des charges occasionnées par le personnel enseignant et le matériel didactique. La nouvelle loi du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures ne prévoit plus ce type de subvention.

113 **Appréciation du subventionnement actuel**

Les arrêtés fédéraux de 1952, 1959, 1969 et 1979 avaient pour but d'encourager la formation de travailleurs sociaux. Le subventionnement des écoles supérieures de service social et d'animation socio-culturelle devait permettre à toutes les régions du pays de disposer en suffisance de personnel qualifié dans le domaine social. De fait, le subventionnement fédéral a eu un triple effet:

1. Les écoles ont pu continuer à former quelque 200 travailleurs sociaux chaque année. Néanmoins, ce nombre ne couvre pas entièrement les besoins.
2. Les parties romande et alémanique du pays disposent aujourd'hui de centres, géographiquement bien répartis, de formation de travailleurs sociaux. Les lacunes qui subsistent dans les régions italophones ne peuvent être comblées par la Confédération; c'est aux organisations privées, ainsi qu'aux communes et aux cantons concernés, qu'il appartient d'y remédier.
3. De par leur regroupement en organisations faïtières – Conférence suisse des écoles supérieures de service social (CSEES), et Coordination suisse des écoles supérieures d'animation socio-culturelle (CESASC) – et la définition d'exigences minimales auxquelles doit satisfaire l'enseignement des écoles membres (formation antérieure des candidats, conditions d'admission, buts et contenus de l'enseignement, offre de formation continue), les établissements considérés ont conquis une position reconnue d'écoles professionnelles supérieures. Elles jouent un rôle dont notre système éducatif ne saurait se passer.

Ce développement doit beaucoup aux subventions fédérales.

La procédure de subventionnement est simple et donne satisfaction. Les comptes étant préalablement vérifiés par le canton de domicile, la charge administrative pour la Confédération reste minime. Il n'y a donc pas lieu de modifier les termes de la procédure.

114 **Répartition des tâches et interventions parlementaires**

La commission d'étude pour la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a proposé, en 1984 déjà, de renoncer aux subventions fédérales en faveur des écoles supérieures de travail social. Vu les conclusions de la procédure de consultation sur le deuxième train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches – une faible majorité s'était prononcée pour la suppression du subventionnement des dites écoles – et vu les conclusions de l'organe de liaison Confédération-cantons, le Conseil fédéral a décidé, le 29 octobre 1986, de renoncer à la prorogation de l'arrêté fédéral sur l'aide financière aux écoles de travail social, venant à expiration à la fin de 1989.

Dans son interpellation du 8 décembre 1986, le conseiller national Meyer-Berne a invité le Conseil fédéral à revenir sur sa décision et à créer les bases légales permettant de poursuivre le subventionnement des dites écoles.

Une motion visant le même but a été déposée le 20 mars 1987 par le conseiller national Fischer-Sursee, soutenue par 42 co-signataires.

Cette motion a été transmise par les deux Chambres (Conseil national le 7 oct. 1988, Conseil des Etats le 27 févr. 1989). Le Conseil fédéral a donc été invité à créer les bases légales nécessaires à la poursuite du subventionnement des écoles supérieures de travail social.

Dans son message du 16 avril 1989, le Conseil fédéral vous a donc proposé de proroger de trois ans l'arrêté fédéral, délai devant permettre l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale. Vous avez accepté cette proposition le 6 octobre 1989 (FF 1989 III 910). Dans le même temps, vous avez classé la motion Fischer-Sursee.

12 Résultats des travaux préparatoires

121 Avant-projet

Après les travaux préparatoires internes à l'administration, le Département fédéral de l'intérieur a constitué en octobre 1989 un groupe de travail chargé d'examiner le mode de subventionnement des écoles supérieures de travail social et d'étudier les autres questions susceptibles d'être réglées par la future loi. Le groupe, présidé par Monsieur le professeur René Rhinow, avait aussi pour mandat de formuler des propositions quant à l'exécution du subventionnement sur le plan juridique. Il a déposé ses propositions accompagnées d'un rapport début octobre de l'année suivante.

Dans ses conclusions, il préconise de maintenir le mode de subventionnement actuel tout en y apportant les innovations suivantes:

- octroi du statut d'ayants droit aux Ecoles supérieures d'éducateurs spécialisés et à leur association faîtière;
- introduction d'un nouveau critère de subventionnement, à savoir:
 - pour les associations faîtières:
l'obligation de formuler des exigences minimales quant à l'enseignement dispensé par les écoles membres;
 - pour les écoles:
l'obligation de respecter les exigences définies par leur association faîtière;
- respect plus prononcé de la primauté des compétences des cantons:
 - un préavis du canton de domicile est requis pour toute demande d'aide financière présentée par une école,
 - le canton de domicile est entendu avant toute décision en la matière,
 - le canton de domicile examine les comptes d'exploitation des écoles avant que ceux-ci ne soient présentés aux autorités fédérales;
- création d'une aide aux constructions et transformations, en sus des subventions à l'exploitation actuelles;
- majoration du taux de subventionnement, qui passerait de 31,5 à 35 pour cent des dépenses susceptibles d'être portées en compte;
- renvoi aux dispositions générales de la nouvelle loi fédérale sur les aides financières et les indemnités pour tout détail non prévu par le projet de loi.

Ces propositions du groupe de travail ont été à la base de la procédure de consultation menée auprès des milieux intéressés.

122 Procédure de consultation

122.1 Aspects généraux

Le 21 décembre 1990, le Conseil fédéral a pris connaissance du projet élaboré par le groupe de travail et a chargé le Département fédéral de l'intérieur de mener la procédure de consultation.

La procédure a été ouverte le 21 décembre 1990, le délai de réponse étant fixé à la fin mars 1991. Ont été consultés les cantons, les partis politiques, les organisations faitières de l'économie, les écoles supérieures de travail social et leurs organisations faitières, ainsi qu'une série d'institutions et d'organisations relevant de l'éducation, de la science et du domaine sociale. Sur les 89 organismes consultés, 76 ont répondu. Huit autres organismes ont spontanément exprimé leur avis, si bien que l'on a recensé, à la fin avril 1991, le nombre de 84 avis exprimés.

122.2 Résultats

La grande majorité des avis exprimés sont favorables au principe énoncé par le projet de loi, soit la poursuite du subventionnement des écoles supérieures de travail social par la Confédération. Seuls deux avis y sont défavorables, partisans d'un strict partage des tâches entre la Confédération et les cantons (Parti libéral, Vorort). Un avis critique, voire négatif, émane de l'Union suisse des arts et métiers.

Les points qui ont été plus ou moins vivement critiqués sont:

- la mention faite par la loi de l'appartenance des écoles supérieures de travail social au secteur tertiaire extra-universitaire;
- le fait que les conditions minimales soient définies par les organisation faitières;
- le respect insuffisant de la primauté des compétences des cantons;
- l'appartenance obligatoire des écoles à une organisation faitière;
- le subventionnement des organisations faitières;
- la création d'aides financières aux constructions et transformations.

L'examen des réponses en fonction des innovations proposées mène aux conclusions suivantes:

Statut des écoles supérieures de travail social

L'article premier du projet de loi spécifie que la Confédération encourage «l'enseignement du degré post-secondaire» (ou tertiaire) et qu'elle «soutient les établissements de formation supérieure non universitaires». Cette mention, qui équivaut à une définition du statut des écoles supérieures dans le système éducatif suisse, est la bienvenue pour les écoles concernées et leurs organisations faitières, tandis qu'elle suscite le scepticisme voire l'opposition d'autres milieux, en particulier de certains groupements cantonaux. Le plus souvent, on estime que cette mention est inopportune dans une loi de subventionnement.

Assimilation des écoles supérieures d'éducateurs spécialisés

Dans la mesure où cette innovation appelle des commentaires, les avis sont généralement favorables. De nombreuses réponses relèvent l'opportunité de

placer désormais toutes les écoles supérieures de travail social sur un pied d'égalité. Seule la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) souhaiterait restreindre le subventionnement, comme jusqu'à présent, aux écoles supérieures de service social et d'animation socio-culturelle.

Exigences minimales

Aux termes du projet de loi, les organisations faitières, pour être subventionnées, ont l'obligation de stipuler des exigences minimales quant à l'enseignement dispensé par les écoles membres (ce qu'elles font d'ailleurs déjà). Le subventionnement des écoles est quant à lui soumis au respect de ces exigences minimales. Par voie de conséquence, le projet de loi implique une affiliation obligatoire des écoles à une organisation faitière.

La définition d'exigences minimales valables à l'échelle nationale fait la quasi-unanimité. Les avis divergent par contre sur la question de savoir à qui il appartient de formuler ces exigences. Les écoles concernées et leurs organisations faitières sont favorables à la solution préconisée par le projet, se référant aux bonnes expériences faites avec ce système. La plupart des autres milieux, et notamment les cantons, y sont hostiles. Généralement on souhaite – par analogie aux ETS et ESCEA – que la définition des exigences minimales et leur mise à jour périodique soient confiées à une commission du Département fédéral de l'intérieur avec le concours des milieux intéressés (notamment cantons, écoles, organisations faitières, employeurs des diplômés).

L'affiliation obligatoire des écoles subventionnées à une organisation faitière suscite de nombreuses critiques. On estime qu'il suffit que les écoles subventionnées satisfassent aux exigences minimales et on juge inopportun que la Confédération rende cette appartenance obligatoire.

Types d'aides financières

A part les aides financières à l'exploitation actuelles, le projet de loi prévoit des aides aux constructions et transformations. La poursuite du subventionnement des frais d'exploitation est incontestée. Ce qui l'est moins, c'est les aides aux constructions. Applaudies, voire réclamées, par les écoles elles-mêmes et leurs organisations faitières, elles sont critiquées ou rejetées par d'autres milieux, notamment parmi les partis politiques et les organisations économiques.

Taux de subventionnement

L'augmentation du taux de subventionnement, qui passerait de 31,5 pour cent à 35 pour cent (comme c'était le cas jusqu'au début des années 80), fait pratiquement l'unanimité. Le taux des aides aux constructions (également 35 %) ne suscite guère de commentaires.

Bénéficiaires

Aux termes du projet de loi, les aides financières sont allouées, comme par le passé, aux écoles (nouvellement incluses les écoles supérieures d'éducateurs spécialisés) et à leurs organisations faitières. Le subventionnement des organisations faitières est rejeté ou remis en question dans quelques avis, dont certains relèvent notamment l'insuffisance des bases légales. Selon ces prises de position,

les frais des organisations faitières devraient être supportés par les écoles. Certains proposent d'augmenter à cet effet les aides à l'exploitation allouées aux écoles.

Rôle des cantons

Contrairement à la situation actuelle, le projet de loi prévoit une association plus étroite des cantons à la procédure de subventionnement (les demandes de reconnaissance doivent être accompagnées d'un préavis du canton, les cantons sont entendus avant la reconnaissance d'une école comme ayant droit aux subventions, les comptes d'exploitation sont vérifiés par le canton).

Cette valorisation du rôle des cantons est saluée dans de nombreux avis. La plupart des cantons considèrent toutefois que les droits qui leurs sont accordés restent trop restreints. Certains réclament un droit de proposition. La revendication principale est celle d'une participation à la définition des exigences minimales.

123 **Appréciation de la procédure de consultation**

L'accueil fondamentalement positif réservé au projet de loi par la grande majorité des milieux consultés montre que l'aide fédérale dans ce domaine répond à un réel besoin.

L'égalité de traitement instaurée entre les trois catégories d'écoles supérieures de travail social a reçu en grande majorité un écho favorable. Aussi, le Conseil fédéral vous propose d'octroyer de nouveaux, des aides financières aux écoles supérieures d'éducateurs spécialisés. Cela se justifie d'autant plus que ces écoles, dont la majorité est à la charge d'institutions privées, doivent faire face aux mêmes problèmes financiers que les deux autres catégories d'écoles, subventionnées de longue date.

Quant à la mention spécifiant que les écoles supérieures de travail social font partie du secteur éducatif tertiaire non universitaire, le Conseil fédéral y renonce, bien qu'elle soit objectivement justifiable, une telle mention pouvant effectivement paraître déplacée dans une loi de subventionnement.

En édictant des exigences minimales auxquelles doit répondre l'enseignement dispensé par les écoles membres, les organisations faitières ont grandement contribué à l'harmonisation de cet enseignement à l'échelle nationale. Aussi, le groupe de travail Rhinow préconise-t-il de continuer à confier cette tâche aux dites organisations. Cette proposition a suscité une assez vive opposition de la part de milieux qui souhaitent voir les exigences minimales élaborées sur une base plus large (Confédération, cantons, écoles, employeurs des diplômés, etc.). Compte tenu de cet avis, le Conseil fédéral propose de confier cette tâche à une commission technique restreinte.

Quant à l'appartenance obligatoire des écoles subventionnées à leur organisation faitière, des considérations juridiques font apparaître qu'une telle disposition serait inopportune dans la loi.

L'actuel régime de subventionnement ne comporte pas des subventions pour les investissements. Le groupe de travail avait proposé de créer ce type de subvention,

mais sa proposition n'est pas retenue par le Conseil fédéral. Ne faisant pas l'unanimité des milieux consultés (notamment PLS et UDC), une telle subvention paraît inopportune pour des considérations de politique financière. En outre, en transmettant la motion Fischer-Sursee, les Chambres se sont prononcées pour le maintien de l'aide à l'exploitation mais non pour une extension de cette aide aux investissements. Cette remarque vaut aussi pour le taux de subventionnement.

Le rôle des cantons dans l'exécution de la loi sera renforcé conformément aux souhaits exprimés dans la consultation.

13 Classement d'interventions parlementaires

Par le message du 20 avril 1989 concernant la prorogation de l'arrêté fédéral subventionnant des écoles de service social et plus particulièrement par le présent message, le Conseil fédéral a rempli le mandat qui lui a été donné par la motion Fischer-Sursee (Conseil national le 7 oct. 1988; Conseil des Etats le 27 févr. 1989). L'interpellation du conseiller national Meyer-Berne sur le même sujet, déposée le 29 octobre 1986, peut également être classée.

2 Partie spéciale: commentaire du projet de loi

21 Aspects généraux

La formation dans le domaine social n'est pas du ressort de la Confédération. C'est ce qui explique que le projet de loi ne régit que le subventionnement et non pas – comme l'avaient souhaité divers milieux – le contenu de la formation des travailleurs sociaux. Certains de ses aspects pourront tout au plus être réglementés au travers des conditions du subventionnement.

Nos structures fédérales se reflètent également dans l'organisation de la formation aux professions sociales. Le projet de loi tient compte de ce fait: l'intervention de la Confédération se réduit à des mesures d'organisation et de soutien limitées aux domaines où de telles mesures paraissent opportunes. Au reste, la loi reflète la structure du secteur social où institutions privées, communes, cantons et Confédération se partagent les tâches.

Le projet de loi considère les écoles supérieures de travail social comme formant un ensemble du point de vue de l'aide financière; il place les différents types d'écoles sur un pied d'égalité. Ce parti pris n'implique pas pour autant que d'autres écoles de service social qui viendraient à être créées aient automatiquement droit aux subventions.

Le respect des exigences minimales (à définir) reste une condition absolue de tout subventionnement. Cela dit, l'opinion de considérer les diverses écoles dans leur ensemble a pour conséquence première d'étendre l'aide financière aux Ecoles supérieures d'éducateurs spécialisés, subventionnées autrefois en vertu de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Révisée en 1984, la nouvelle mouture de la loi avait supprimé les prestations allouées précédemment aux écoles d'éducateurs spécialisés au titre d'aide à la formation du personnel employé dans l'exécution des peines

et des mesures. Si ces écoles recouvrent maintenant leur droit aux subventions, cela se justifie pour la raison suivante: les autres écoles qui proposent une voie de formation pour les éducateurs spécialisés (Bâle, Genève, Lausanne, Zurich) en sus de la formation au travail social touchent de plein droit des subventions fédérales. Rétablir dans ce droit les écoles d'éducateurs spécialisés proprement dites n'en est donc qu'une conséquence logique.

22 Principales innovations

Dans le fond, le projet de loi ne fait qu'institutionnaliser le mode de subventionnement régi jusqu'ici par les arrêtés fédéraux de durée limitée. Il comporte toutefois les innovations suivantes:

- extension du droit aux subventions aux écoles supérieures d'éducateurs spécialisés et à leur association faîtière;
- introduction d'un nouveau critère de subventionnement, à savoir le respect des exigences minimales posées aux écoles;
- création d'une commission chargée d'élaborer lesdites exigences;
- meilleure prise en compte de la compétence première des cantons dans ce sens que toute décision de la Confédération d'accorder une aide financière à une école doit être précédée d'une décision équivalente du canton de domicile;
- le canton de domicile examine les comptes d'exploitation des écoles avant que ceux-ci ne soient présentés aux autorités fédérales;
- les cantons sont représentés de manière équitable au sein de la commission chargée de définir les exigences minimales, lesquelles ne sont édictées qu'après audition des conférences gouvernementales concernées (Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique);
- renvoi aux dispositions générales de la nouvelle loi fédérale sur les aides financières et les indemnités pour tout détail non prévu par le projet de loi.

23 Analyse du projet de loi

Titre

Conformément à la terminologie établie par la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions; RS 616.1; RO 1991 857), on parle désormais d'aides financières et non plus de contributions.

L'appellation «écoles supérieures de travail social» correspond à l'usage actuel des écoles et des milieux concernés. Le qualificatif «supérieur» désigne des établissements du secteur tertiaire extra-universitaire, comparables aux Ecoles techniques supérieures (ETS) ou aux Ecoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA). L'épithète «supérieur» n'implique pas nécessairement qu'il faille assimiler ces écoles aux «Fachhochschulen» telles qu'on les connaît dans d'autres pays.

Article premier Objet

Il s'agit de maintenir le subventionnement des écoles supérieures de travail social et de leurs organisations faîtières. Ces dernières exercent une importante fonction

de coordination à l'échelle nationale et représentent les intérêts des écoles sur le plan national et international. L'aide financière que la Confédération leur alloue leur permettra d'assumer cette tâche à l'avenir. Des doutes ont été émis lors de la procédure de consultation quant aux bases légales de l'aide aux organisations faitières. Ces doutes sont entièrement levés par l'examen juridique de la question: des organisations similaires, p. ex. dans le domaine de la formation professionnelle ou des activités parascolaires, sont également au bénéfice de subventions fédérales.

Art. 2 Champ d'application

Le cercle des ayants droit comprend les établissements de formation au service social et à l'animation socio-culturelle, y compris leurs organisations faitières nationales, comme auparavant, et, nouvellement, les écoles supérieures d'éducateurs spécialisés, y compris leur organisation faitière nationale (liste complète des établissements visés en annexe).

L'extension du subventionnement aux écoles supérieures d'éducateurs spécialisés ne se justifie pas seulement par le souci de placer sur un pied d'égalité des écoles offrant une formation similaire: les écoles supérieures d'éducateurs spécialisés doivent faire face aux mêmes problèmes que les deux autres catégories d'établissements, notamment sous l'aspect financier. La plupart de ces écoles sont à la charge d'institutions privées; la Confédération et les cantons ont un intérêt à ce qu'elles remplissent leur rôle dans de bonnes conditions: un partage des charges entre institutions privées, Confédération et cantons s'impose. Les critères de la loi sur les subventions sont satisfaits en l'occurrence.

L'évolution future dans ce domaine est difficilement prévisible, la loi doit rester ouverte à toute éventualité. Il s'agit donc de prévoir le subventionnement de regroupements ultérieurs d'écoles ou d'organisations faitières. Au cours de la procédure de consultation, le souhait d'un meilleur regroupement des forces des organisations faitières a été exprimé.

Même si l'émergence d'une nouvelle catégorie d'écoles supérieures de travail social paraît peu vraisemblable, la loi doit prévoir cette hypothèse. Nous vous proposons que le Conseil fédéral puisse étendre le subventionnement d'entente avec les milieux intéressés.

Art. 3 Conditions d'octroi

Sous le régime actuel, le subventionnement est subordonné à la seule condition que l'établissement soit aussi soutenu par des cantons ou des communes. Désormais il faudra en plus que les écoles répondent aux exigences minimales édictées par leur organisation faitière nationale. Le subventionnement des organisations faitières est en plus soumis à la condition qu'elles assument une fonction de coordination à l'échelle nationale et de liaison avec d'autres voies de formation et d'autres institutions.

Le critère des exigences minimales promet de faire progresser sensiblement l'harmonisation des cycles de formation supérieure dans le domaine social. Jusqu'ici, les organisations faitières ont édicté avec succès de telles exigences pour les écoles membres. Si ce procédé a soulevé des critiques lors de la procédure de

consultation (v. ch. 122.2), ce n'est pas en raison du contenu de ces exigences mais simplement par souci d'en placer l'élaboration sur une base plus large.

Art. 4 Exigences minimales placées dans l'enseignement

Le Département fédéral de l'intérieur définit les exigences minimales auxquelles doit répondre l'enseignement dispensé par les écoles subventionnées. Il consulte à cet effet les organisations faitières puis recueille, avant toute décision, l'avis des conférences gouvernementales concernées (Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique). Le département peut confier l'élaboration de ces exigences à une commission technique restreinte dans laquelle les milieux intéressés seront équitablement représentés: les écoles, leurs organisations faitières, les cantons et les autres collectivités ayant la charge de ces établissements, les associations professionnelles concernées, enfin les organisations des employeurs de diplômés sortis de ces écoles. Ce procédé répond à un souhait souvent exprimé lors de la consultation.

Art. 5 Compétence

La décision de reconnaître le droit à la subvention appartient au Département fédéral de l'intérieur. Matériellement, il s'agit de savoir si les conditions légales du subventionnement sont remplies en l'occurrence. Pour être reconnu par la Confédération, il faut que l'établissement soit reconnu (en tant qu'ayant droit aux subventions) par le canton où il est domicilié. Cette clause est conforme à la condition de l'aide financière qui veut que les charges de l'établissement subventionné soient partagées avec un ou plusieurs cantons.

Avant de prendre sa décision, le département consultera directement les cantons immédiatement concernés – soit qu'ils aient la charge entière ou partielle de l'établissement, soit qu'ils participent au financement d'un établissement privé, ce qui est le plus fréquent, –; les autres le seront par l'intermédiaire des conférences intercantionales mentionnées plus haut.

Art. 6 et 7 Aides financières aux écoles supérieures et aux organisations faitières

Le mode de subventionnement des charges d'exploitation – tant des écoles que de leurs organisations faitières – s'inscrit dans la ligne du régime actuel. Cela vaut notamment pour le taux de subventionnement et le plafond de l'aide.

Jusqu'ici, l'aide financière aux écoles était allouée pour les charges suivantes: traitement des enseignants, du directeur et de ses collaborateurs qualifiés, et moyens didactiques, y compris leur production et leur publication. Désormais, l'ensemble des charges d'exploitation seront subventionnables. Cette légère extension se justifie par le fait que la charge salariale, déjà subventionnée précédemment, représente la plus grande part des charges d'exploitation. En outre, cette prise en compte globale simplifie le procédé de décompte, tant pour les écoles que pour l'administration fédérale, en supprimant les problèmes de délimitation.

Conformément aux principes de la loi sur les subventions, notamment celui de subsidiarité, deux restrictions s'appliquent à l'aide allouée aux organisations faitières: à l'actuelle limitation de l'aide qui ne doit pas dépasser le déficit

d'exploitation vient s'ajouter la règle que l'aide fédérale n'excède pas la moitié des charges d'exploitation.

Art. 8 Décompte

Matériellement, les dispositions quant au décompte effectué par la Confédération en ce qui concerne les écoles et les organisations faïtières correspondent au régime actuel.

Art. 9 Droit financier général

Le projet de loi fait explicitement référence à la nouvelle loi fédérale sur les aides financières et les indemnités dont il applique les principes et à laquelle il renvoie pour tout détail qui n'aurait pas été expressément prévu.

Art. 10 et 11 Exécution, référendum et entrée en vigueur

Il s'agit des dispositions finales habituelles.

Pour assurer le passage continu de l'ancien au nouveau régime, il faudrait que la loi entre en vigueur au début de 1993.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

311 Confédération

En 1990, l'aide financière aux écoles supérieures de service social et d'animation socio-culturelle, y compris l'aide à la CSESS (le secrétariat de la CSEES a été assuré par une école membre) se montait à 7 millions de francs. L'aide aux écoles supérieures d'éducateurs spécialisés et à leur organisation faïtière pourrait atteindre 2 à 3 millions, de sorte qu'il faut s'attendre à une charge de l'ordre de 10 millions de francs par an. En admettant que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993, cette dépense interviendra à partir de 1994, étant donné que l'aide financière est allouée pour les charges de l'année précédente.

312 Cantons et communes

De nombreux cantons et communes assument soit seuls, soit en partie, la charge d'établissements de formation ou accordent des subventions à des écoles supportées par des organismes privés. L'octroi d'une aide fédérale aux écoles supérieures d'éducateurs spécialisés soulage quelque peu les cantons et les communes, notamment ceux qui ont eux-mêmes la charge d'un tel établissement.

32 Effets sur l'état du personnel

L'exécution de la loi n'aura pas d'effet sur l'état du personnel de la Confédération, étant donné que les procédures administratives de décompte sont simples et rationnelles, comme jusqu'à présent.

4 Programme de la législation

La présente loi ne figure pas au programme de la législation 1987–1991. Néanmoins, dans notre message du 26 avril 1989 concernant la prorogation de l'arrêté en exécution de la motion Fischer-Sursee (cf. ch. 114), nous avons souligné l'urgence du projet. Pour assurer la continuité de l'aide fédérale, la loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

5 Relation avec le droit communautaire

En tant que loi ayant pour objet l'octroi d'une aide financière, le projet de loi n'est pas en relation directe avec le droit européen. On peut néanmoins relever ici qu'en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des diplômes à l'échelle européenne, les écoles supérieures de travail social – indépendamment du projet de loi – tomberont probablement sous le coup de la Première Directive des Communautés européennes (89/48/CEE) car elles semblent remplir les conditions fixées. Les étudiants desdites écoles seront vraisemblablement admis au programme d'action communautaire en matière de mobilité des étudiants (ERASMUS).

6 Constitutionnalité et bases légales

Le projet de loi se fonde sur l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution, qui autorise la Confédération à créer une Université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou à subventionner des établissements de ce genre. Les arrêtés qui l'ont précédé ne mentionnent pas de base juridique explicite: naguère, les Chambres considéraient communément que la Confédération doit assumer des tâches – notamment celles relevant de prestations – même à défaut de disposition constitutionnelle expresse.

La notion d'«établissement d'instruction supérieure» a été interprétée de manière variable au cours des temps. La référence historique n'est pas déterminante à elle seule: au cours des débats parlementaires, certains députés ont englobé dans cette notion les écoles de commerce, d'industrie, d'arts et métiers et d'agriculture, ainsi que les écoles normales d'instituteurs. Par la suite, la compétence fédérale en la matière n'a plus été invoquée. Dans la mesure où l'article constitutionnel en question a fait l'objet de la doctrine, le problème a été posé en ces termes: les établissements visés sont-ils obligatoirement des établissements dispensant un enseignement scientifique, ou plus généralement des établissements dispensant une formation préparant à une activité professionnelle qualifiée dans des postes à responsabilité? La doctrine récente penche pour cette dernière interprétation. Le Conseil fédéral considère par conséquent que la constitutionnalité de la loi qui vous est proposée est établie. Il entend toutefois user de cette disposition constitutionnelle avec modération à l'avenir.

Ecoles supérieures de travail social

1. Ecoles supérieures de service social

Höhere Fachschule im Sozialbereich, Abt. Sozialarbeit, Basel
 Höhere Fachschulen für Sozialarbeit HFS, Bern
 Institut d'Etudes Sociales INTEREC/Secteur Service Social, Genève
 IBSA, Interkant. Bildungsstätte für Soziale Arbeit, Aargau
 Ecole de Service Social et d'Animation, Lausanne
 Höhere Fachschule für Sozialarbeit HFS, Luzern
 ALS, Höhere Fachschule für Sozialarbeit, Luzern
 Schule für Sozialarbeit, Solothurn
 Ostschweiz. Schule für Sozialarbeit, St. Gallen
 Schule für Soziale Arbeit, Zürich

2. Ecoles supérieures d'éducateurs spécialisés

Höhere Fachschule im Sozialbereich, Abt. Sozialpädagogik, Basel
 Berufsbegleitende Ausbildung für Sozialpädagogik, Basel
 Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule, Abt. Sozial- und Sonderpädagogik, Bern
 Aargauische Fachschule für Heimerziehung, Brugg
 Institut d'études sociales, Secteur éducation spécialisée, Genève
 Ecole d'éducateurs spécialisés de Fribourg, Givisiez
 Ecole d'études sociales et pédagogiques CFES, Lausanne
 Höhere Fachschule für Sozialpädagogik, Luzern
 Ostschweizerische Höhere Fachschule für Sozialpädagogik, Rorschach
 Centre de formation pédagogique et sociale, Sion
 Höhere Fachschule für Soziale Arbeit, Solothurn
 Centro di formazione per operatori sociali, Mendrisio
 Höhere Fachschule für Sozialpädagogik der Stiftung Gott hilft, Zizers
 Schule für Soziale Arbeit, Fachbereich Sozialpädagogik, Zürich

3. Ecoles supérieures d'animation socio-culturelle

Institut d'études sociales, Secteur animation socio-culturelle, Genève
 Ecole d'études sociales et pédagogique, Ecole de service social et d'animation,
 Lausanne
 Jugendarbeiter Ausbildung, Luzern
 Schule für sozio-kulturelle Animation, Zürich

34720

Loi fédérale sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1991¹⁾,
arrête:

Section 1: Dispositions générales

Article premier Objet

La présente loi régit l'octroi d'aides financières aux écoles supérieures de travail social et à leurs organisations faitières nationales.

Art. 2 Champ d'application

¹ Des aides financières peuvent être allouées aux:

- a. écoles supérieures de service social;
- b. écoles supérieures d'éducateurs spécialisés;
- c. écoles supérieures d'animation socio-culturelle;
- d. organisations faitières nationales desdites écoles;
- e. regroupements d'écoles ou d'organisations faitières existantes.

² Le Conseil fédéral peut désigner d'autres écoles supérieures de travail social ayant droit à une aide financière.

Section 2: Octroi des aides financières

Art. 3 Conditions d'octroi

Des aides financières sont allouées:

- a. aux écoles supérieures de travail social qui:
 1. satisfont aux exigences minimales formulées à l'échelle nationale quant à l'enseignement qu'elles dispensent;
 2. bénéficient de l'appui financier d'un ou de plusieurs cantons.
- b. aux organisations faitières qui assument une fonction coordinatrice au niveau national entre les écoles membres et œuvrent comme organes de liaison avec d'autres cycles de formation ou institutions.

¹⁾ FF 1991 IV 325

Art. 4 Exigences minimales auxquelles doit répondre l'enseignement

¹ Le Département fédéral de l'intérieur (département) définit les exigences minimales auxquelles doit répondre l'enseignement au sens de l'article 3 après consultation des organisations faitières des écoles supérieures.

² Le département recueille le préavis des conférences gouvernementales inter-cantoniales concernées.

³ Le département peut confier la définition des exigences minimales et le contrôle de leur application à une commission dans laquelle les milieux concernés sont équitablement représentés.

Art. 5 Compétence

¹ Le département décide de l'octroi des aides financières aux écoles supérieures de travail social et à leurs organisations faitières nationales. Les écoles supérieures accompagnent leur demande d'un préavis du canton où elles sont domiciliées.

² Le département favorise l'étroite collaboration entre les organisations faitières.

Art. 6 Aides financières allouées aux écoles supérieures

¹ Dans la limite des crédits octroyés, la Confédération alloue aux écoles supérieures de travail social une aide annuelle jusqu'à concurrence de 31,5 pour cent de leurs charges d'exploitation.

² L'aide financière ne doit pas excéder:

- a. les allocations versées par d'autres institutions de droit public;
- b. le déficit d'exploitation de l'exercice comptable.

Art. 7 Aides financières allouées aux organisations faitières

¹ Dans la limite des crédits octroyés, la Confédération alloue aux organisations faitières nationales une aide annuelle pour leurs charges d'exploitation.

² L'aide financière ne doit pas excéder:

- a. la moitié des charges d'exploitation;
- b. le déficit d'exploitation de l'exercice comptable.

Art. 8 Décompte

¹ Les demandes d'aide financière sont déposées à l'Office fédéral de l'éducation et de la science accompagnées du compte d'exploitation.

² Le compte d'exploitation des écoles supérieures de travail social est déposé par le canton de domicile qui l'aura examiné.

Art. 9 Dispositions générales du droit financier

Sauf disposition contraire de la présente loi, la loi fédérale du 5 octobre 1990¹⁾ sur les aides financières et les indemnités est applicable.

Section 3: Dispositions finales

Art. 10 Exécution

Le Conseil fédéral règle l'exécution.

Art. 11 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

34720

¹⁾ RS 616.1; RO 1991 857

Message à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social du 16 septembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.11.1991
Date	
Data	
Seite	325-344
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 762

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.