



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Département fédéral de l'économie DFE

Rapport explicatif sur le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire sur les bourses d'études déposée par l'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES)

Condensé

L'initiative sur les bourses d'études déposée le 20 janvier 2012 par l'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) demande une modification de l'art. 66 de la Constitution fédérale, prévoyant d'étendre considérablement les prestations dans le domaine de la formation tertiaire et d'harmoniser le régime des bourses d'études dans toute la Suisse en transférant la compétence législative et financière en la matière des cantons à la Confédération.

Le Conseil fédéral adhère à l'objectif d'une harmonisation du régime des bourses d'études en Suisse et a formulé à cet effet un contre-projet indirect à l'initiative, présenté sous la forme d'une révision de la loi fédérale sur les contributions à la formation. Le contre-projet reprend dans la loi fédérale les dispositions matérielles du concordat intercantonal sur les bourses d'études qui concernent la formation du degré tertiaire. De plus, il prévoit de répartir la contribution fédérale en fonction des prestations effectives des cantons. La démarche choisie par le Conseil fédéral permettra d'accélérer le processus d'harmonisation des régimes de bourses d'études lancé en 2009 par les cantons. Le Conseil fédéral entend ainsi créer des conditions plus favorables à l'égalité des chances dans la formation du degré tertiaire, et renforcer par ricochet l'ensemble de la formation et de la recherche en Suisse.

Octobre 2012

1. Contexte

La formation du degré tertiaire relève de la responsabilité individuelle. Les coûts d'entretien doivent être assumés en principe par la personne en formation. Les principales sources de financement sont les revenus des parents et les propres activités rémunérées de la personne en formation.

Il faut éviter, cependant, que des personnes qui ont la volonté et la capacité de suivre une formation du degré tertiaire¹ n'en soient empêchées par des obstacles financiers. Les aides à la formation permettent de lever ces obstacles. Le succès individuel de la formation doit dépendre uniquement des compétences et des résultats personnels. Les bourses et les prêts d'études ont donc une fonction importante pour promouvoir l'égalité des chances et mieux valoriser les talents potentiels.

Les possibilités d'obtenir une bourse d'études pour une formation du degré tertiaire sont aujourd'hui plus nombreuses que jamais en Suisse. Des aides à la formation sont proposées non seulement par la Confédération et les cantons, mais aussi par des institutions de formation, par des entreprises privées, des fondations, des associations ainsi que par des Etats étrangers et des organisations internationales.

Cependant, nul ne conteste que le régime des aides à la formation présente également des défauts, malgré la richesse de l'offre. Dans ce contexte, le Conseil fédéral attache une grande importance à l'objet de l'initiative sur les bourses d'études déposée par l'Union des Etudiant-e-s de Suisse le 20 janvier 2012. Il saisit l'occasion de cette initiative pour ouvrir une large réflexion sur la question des aides à la formation dans la formation du degré tertiaire et pour proposer des solutions viables aux problèmes soulevés.

1.1 Droit actuel

En Suisse, les bourses et les prêts d'études sont soumis à un régime fédéraliste: chaque canton a sa propre législation en la matière. Les aides à la formation s'adressent à des personnes qui suivent une formation postérieure à la scolarité obligatoire et menant à un diplôme officiellement reconnu. Les offres de formation de ce type sont proposées aussi bien dans des institutions publiques que par des entreprises privées.

Tableau 1: Schéma de répartition des compétences et des tâches au sens du régime actuel des bourses d'études

Degré de formation	Compétence de réglementation	Exécution	Financement
Hautes écoles (tertiaire A)	Cantons	Cantons	Cantons Confédération (forfait aux cantons en fonction de leur population)
Formation professionnelle supérieure (tertiaire B)	Cantons	Cantons	Cantons Confédération (forfait aux cantons en fonction de leur population)
Formation profession-	Cantons	Cantons	Cantons

¹ Le degré tertiaire comprend la formation professionnelle supérieure (tertiaire B: examens professionnels, examens professionnels supérieurs et écoles professionnelles supérieures) et les hautes écoles (tertiaire A: universités, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques).

nelle de base, gymnase, offres passerelles, etc. (secondaire II)			
--	--	--	--

L'article constitutionnel sur les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction, en vigueur depuis 1964², a autorisé la Confédération à accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses. La loi du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études³ a ainsi introduit un régime de subventions calculées en fonction des dépenses et de la capacité financière des cantons.

Un nouvel article constitutionnel concernant le domaine des bourses d'études a ensuite été accepté le 28 novembre 2004 dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les aides à la formation y ont été définies comme tâche commune de la Confédération et des cantons. La nouveauté résidait dans le fait que la Confédération, par ses contributions aux cantons, ne couvrirait plus l'ensemble des formations post-scolarité obligatoire, mais seulement celles appartenant au degré tertiaire. En même temps, la Confédération recevait la compétence d'encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation et de fixer les principes applicables à leur octroi. L'article constitutionnel, inchangé sur le plan matériel, a été une nouvelle fois soumis au vote du Peuple et des cantons dans le cadre des articles constitutionnels sur la formation, et accepté à ce titre le 21 mai 2006 en tant qu'art. 66, al. 1, Cst⁴.

Par la suite, une nouvelle loi sur les contributions à la formation⁵ a été élaborée. Adoptée par le Parlement le 6 octobre 2006, elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Elle a instauré un mode de répartition des contributions fédérales fondé sur la population des cantons. La loi sur les contributions à la formation a été appliquée la première fois en 2009.

1.2 Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles

Au sens de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)⁶ aussi, le régime des bourses d'études reste principalement du ressort des cantons. La Conférence suisse des hautes écoles, en tant que nouvel organe commun de la Confédération et des cantons et organe supérieur de la politique des hautes écoles en Suisse, sera cependant autorisée à émettre des recommandations sur l'octroi de bourses et de prêts⁷ et sur la perception de taxes d'études⁸. Elle pourra ainsi agir en faveur d'une plus grande harmonisation, au cas où l'effort des cantons n'aboutirait pas à un degré d'harmonisation suffisant.

1.3 Financement de la formation

Actuellement, les étudiants financent leur entretien à raison de

- 55% par des ressources provenant de leur famille,
- 36% par des revenus provenant d'une activité rémunérée, (trois étudiants sur quatre ont un travail rémunéré à côté de leurs études),

² Art. 27^{quater} de la Constitution fédérale du 29 mai 1874

³ Loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études

⁴ RS 101

⁵ RS 416.0

⁶ FF 2011 6863

⁷ Art. 11, al. 2, let. c, LEHE

⁸ Art. 12, al. 3, let. c, LEHE

- 6% par des aides à la formation,
- 3% par d'autres sources⁹.

En 2010, les cantons ont alloué des bourses et des prêts d'études pour un montant total de 328 millions de francs¹⁰. Sur ce montant, quelque 175 millions de francs sont allés à des bénéficiaires suivant une formation de niveau tertiaire.

Sur près de 600 000 personnes suivant une formation post-obligatoire en 2010, 48 000 ont bénéficié d'une bourse, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 8,1 %¹¹.

La valeur réelle des aides à la formation cantonales (compte tenu de l'inflation) a baissé entre 1990 et 2010, malgré la croissance continue du nombre d'étudiants et autres personnes en formation. Les contributions de la Confédération aux dépenses des cantons ont également diminué. Ce recul¹² s'explique toutefois par l'application de la nouvelle péréquation financière: outre la suppression des suppléments péréquatifs, la Confédération ne contribue depuis 2008 plus qu'aux dépenses cantonales dans le degré tertiaire. Jusqu'en 2007, elle subventionnait également les dépenses des cantons dans le degré secondaire.

Avec une contribution fédérale d'environ 25 millions de francs par an actuellement, la Confédération couvre en moyenne 14 % des dépenses cantonales dans la formation du degré tertiaire. Les contributions étant réparties en fonction de la population, le taux de couverture fédérale varie entre 5 % et 28 % selon le canton.

Les cantons définissent en toute souveraineté les conditions d'octroi de leurs bourses. On observe de grandes différences en ce qui concerne le montant total de leurs dépenses pour des aides à la formation. Les dépenses cantonales par habitant varient entre 18 francs dans le canton de Schaffhouse et 91 francs dans le canton du Jura. Dans les Grisons, on compte un boursier pour 139 habitants, tandis qu'à Zurich, le ratio est de 1 pour 312.

1.4 Aides à la formation: bourses et prêts d'études

Les bourses et les prêts d'études sont deux formes différentes d'aides à la formation. Les bourses d'études sont des aides à la formation uniques ou récurrentes qui ne doivent pas être remboursées. A l'inverse, les prêts d'études doivent être remboursés après la fin de la formation. Généralement, les prêts sont réputés non rémunérés pendant la durée des études et soumis à un calcul de l'intérêt à partir de la fin des études. Les conditions de paiement de l'intérêt et de remboursement varient considérablement selon les cantons.

81 % des bénéficiaires d'aides à la formation sont titulaires uniquement d'une bourse, tandis que 11 % des boursiers bénéficient en même temps d'un prêt. Seuls 8 % des bénéficiaires ne reçoivent qu'un prêt. Ces valeurs moyennes pour toute la Suisse montrent que le système des aides à la formation est principalement axé sur les bourses. Le degré d'utilisation des prêts d'études varie toutefois fortement selon les cantons: tandis que les prêts constituent moins de 1 % des aides à la formation accordées dans les cantons des Grisons et de Zurich, ils représentent 52 % des aides à la formation octroyées dans le canton de Glaris¹³.

⁹ OFS: Etudier sous Bologne. Rapport principal de l'enquête sur la situation sociale et économique des étudiant·e·s des hautes écoles suisses 2009, Neuchâtel 2010

¹⁰ OFS, Bourses et prêts d'études cantonaux 2010, Neuchâtel 2011

¹¹ OFS, Bourses et prêts d'études cantonaux 2010, Neuchâtel 2011

¹² Le montant de 51 millions de francs retiré des contributions fédérales en exécution de la RPT est revenu aux cantons sous la forme de crédits affectés dans le cadre de la péréquation financière.

¹³ OFS, Bourses et prêts d'études cantonaux 2010, Neuchâtel 2011

Selon le droit fédéral actuel, les cantons sont libres d'octroyer leurs aides à la formation sous la forme de bourses ou de prêts. Le présent contre-projet indirect à l'initiative sur les bourses ne change rien à cette répartition des compétences.

2. Concordat sur les bourses d'études

L'harmonisation du régime de bourses d'études en Suisse est un thème important de la politique de la formation depuis des décennies. Elle doit par exemple garantir que personne ne perde son droit à une bourse d'études en changeant de canton de domicile. Elle vise de façon générale à améliorer l'égalité des chances entre les habitants des différents cantons.

Pour atteindre cet objectif, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a adopté le 18 juin 2009, à une large majorité¹⁴, l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études). Il s'agit d'une convention intercantonale auquel chaque canton adhère individuellement¹⁵. L'accord entrera en vigueur dès que dix cantons l'auront ratifié. Les cantons signataires s'engagent à intégrer les principes et les normes minimales définies dans le concordat dans leur propre loi cantonale sur les bourses d'études. Les dispositions du concordat ne s'appliquent par contre pas aux cantons qui n'y ont pas adhéré.

Tableau 2: Schéma de répartition des compétences et des tâches au sens du concordat sur les bourses d'études

Degré de formation	Compétence de réglementation	Exécution	Financement
Hautes écoles (tertiaire A)	Cantons	Cantons	Cantons Confédération (forfait aux cantons en fonction de leur population)
Formation professionnelle supérieure (tertiaire B)	Cantons	Cantons	Cantons Confédération (forfait aux cantons en fonction de leur population)
Formation professionnelle de base, gymnase, offres passerelles, etc. (secondaire II)	Cantons	Cantons	Cantons

Le concordat sur les bourses d'études de la CDIP a pour but de garantir une harmonisation formelle des régimes des bourses d'études dans toute la Suisse et d'encourager également leur harmonisation matérielle. A cet effet, il définit les normes minimales suivantes:

- Cercle des bénéficiaires potentiels: le statut des bénéficiaires potentiels au sens du contrôle des habitants est nouvellement défini (personnes de nationalité suisse et domiciliées en Suisse, permis C, etc.). L'extension du cercle de bénéficiaires potentiels aux personnes titulaires d'un permis de séjour (B) qui séjournent légalement en Suisse depuis cinq ans est une nouveauté pour certains cantons.
- Limite d'âge pour les bourses d'études: celle-ci est de 35 ans au début de la formation; les cantons sont toutefois libres de l'augmenter (norme minimale).

¹⁴ Par 21 voix contre 3, avec 2 abstentions.

¹⁵ En vertu de l'art. 48 Cst.

- Durée du droit à l'allocation: durée réglementaire de la formation plus deux semestres au maximum (pendant cette durée, il est possible de changer une fois de filière sans invoquer de motif particulier).
- Liberté de choix: le libre choix de la formation reste garanti. Si la filière librement choisie n'est pas la meilleur marché, les cantons sont libres de déduire un montant approprié lors du calcul des aides à la formation. Ils sont cependant tenus de prendre en compte au moins les frais personnels qui auraient découlé de la formation la meilleur marché.
- Formations à structures particulières: il est tenu compte des formations fortement structurées, empêchant d'avoir une activité professionnelle en parallèle, et des formations à temps partiel.

Sur l'aspect *matériel* des bourses d'études, il s'est avéré beaucoup plus difficile de trouver un compromis. Aussi, le concordat ne fixe de manière obligatoire que les standards minimaux pour une allocation complète (en haut de l'échelle, c'est-à-dire pour une personne en formation du degré tertiaire, l'allocation complète est d'au moins 16 000 francs). Tout canton peut cependant prévoir des montants supérieurs.

Jusqu'en octobre 2012, 9 cantons ont ratifié le concordat sur les bourses d'études (BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE).

3. Initiative sur les bourses d'études

L'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) a déposé le 20 janvier 2012 les signatures nécessaires à l'aboutissement de l'initiative populaire fédérale «Initiative sur les bourses d'études». Celle-ci demande une modification de l'art. 66 de la Constitution¹⁶ afin d'étendre significativement les prestations d'aides à la formation et d'harmoniser leur octroi dans toute la Suisse en transférant la compétence législative et financière en la matière des cantons à la Confédération. L'initiative prévoit d'une part que la Confédération définisse qui peut bénéficier d'aides à la formation, à quelles conditions et pour quel montant. D'autre part, elle propose de développer les aides à la formation de manière à garantir un niveau de vie minimal pour les étudiants.

Pour financer ce niveau de vie minimal, les auteurs de l'initiative tablent sur un coût supplémentaire minimum de 500 millions de francs par an. Le comité d'initiative estime que cet investissement permettrait de soutenir financièrement environ un cinquième des 250 000 étudiants du degré tertiaire que compte la Suisse. Aux termes de l'initiative, la Confédération pourrait verser aux cantons des contributions également pour l'octroi d'aides à la formation des autres degrés.

Tableau 3: Schéma de répartition des compétences et des tâches au sens de l'initiative sur les bourses d'études

Degré de formation	Compétence de réglementation	Exécution	Financement
Hautes écoles (tertiaire A)	Confédération	Cantons	Confédération/cantons
Formation professionnelle supérieure (tertiaire B)	Confédération	Cantons	Cantons/Confédération
Formation professionnelle de base, gymnase, offres passerelles, etc. (secondaire II)	Cantons La Confédération peut réglementer	Cantons	Cantons La Confédération peut financer (via les cantons)

3.1 Rappel historique

L'UNES a précédemment déjà lancé deux autres initiatives populaires sur le thème des bourses d'études:

- En 1972, elle a déposé l'initiative populaire fédérale concernant «le nouveau régime de financement des études». Celle-ci prévoyait un financement indépendant des parents, partiellement remboursable, des frais de formation et d'entretien de tous les étudiants au moyen d'un fonds créé par la Confédération. L'initiative a été retirée en 1974.
- Lancée en 1991, l'initiative populaire «Formation pour tous – harmonisation des bourses» prévoyait d'instaurer un droit à une allocation publique assurant un niveau de vie décent pour toute personne suivant une formation post-obligatoire qui ne dispose pas des moyens nécessaires à sa formation et à son entretien. L'initiative n'a pas abouti faute de signatures suffisantes.

¹⁶ RS 101

3.2 Teneur de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «Initiative sur les bourses d'études» a la teneur suivante:

I. La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 66 Aides à la formation

¹ La législation relative à l'octroi d'aides à la formation destinées aux étudiants des hautes écoles et des autres institutions d'enseignement supérieur et au financement de ces aides relève de la compétence de la Confédération. Celle-ci tient compte des intérêts des cantons.

² Les aides à la formation garantissent un niveau de vie minimal pendant toute la durée d'une première formation tertiaire reconnue. Dans les filières qui connaissent les degrés de bachelor et de master, la première formation tertiaire reconnue comprend ces deux degrés, qui peuvent être obtenus dans des hautes écoles de type différent.

³ La Confédération peut verser aux cantons des contributions pour l'octroi d'aides à la formation à d'autres niveaux d'enseignement. Elle peut promouvoir, en complément de mesures cantonales et dans le respect de l'autonomie cantonale en matière d'instruction publique, l'harmonisation intercantonale des aides à la formation.

⁴ L'exécution des dispositions relatives aux aides à la formation incombe aux cantons, dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi. Les cantons peuvent octroyer des aides à la formation plus élevées que le montant des aides prévues par la Confédération.

II. Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 8 (nouveau)

8. Disposition transitoire ad art. 66 (Aides à la formation)

¹ Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les quatre ans à compter de l'acceptation de l'art. 66, al. 1 à 4, par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral promulgue provisoirement les dispositions d'application nécessaires par voie d'ordonnance.

² En cas d'exécution provisoire par voie d'ordonnance, le niveau de vie minimal se calcule:

- a. d'après la couverture des besoins de base conformément aux directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, et
- b. d'après les coûts de la formation.

3.3 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Initiative sur les bourses d'études» a été déposée le 20 janvier 2012 avec le nombre de signatures requises. Par sa décision du 27 février 2012, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement de l'initiative avec 117 069 signatures valables¹⁷.

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral a décidé de lui opposer un contre-projet indirect. En vertu de l'art. 97, al. 2 de la loi du 13 septembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹⁸, le Conseil fédéral dispose ainsi d'un délai de 18 mois, soit jusqu'au 20 juillet 2013, pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. L'Assemblée fédérale a quant à elle

¹⁷ FF 2012 2229

¹⁸ RS 171.10

un délai de 30 mois jusqu'au 20 juillet 2014 pour décider de sa recommandation au peuple et aux cantons concernant l'initiative. Elle peut proroger ce délai d'un an si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire (art. 100 et 105, al. 1, LParl)¹⁹.

3.4 Appréciation

Le projet de l'initiative de transférer la compétence législative et financière en matière de bourses d'études dans la formation du degré tertiaire des cantons à la Confédération est doublement problématique. Premièrement, l'initiative ne tient pas compte des efforts actuels des cantons en vue d'harmoniser leurs pratiques au moyen du concordat sur les bourses d'études. Son acceptation remettrait en question pour une durée indéterminée le processus maintenant bien lancé. Deuxièmement, l'initiative demande que les aides à la formation garantissent un *niveau de vie minimal* pendant toute la durée d'une première formation tertiaire reconnue. Le texte de l'initiative ne précise pas si cette disposition vise un abandon général du système des allocations subsidiaires, fondé sur la responsabilité financière des étudiants et des personnes assumant leur éducation. L'octroi d'aides à la formation dans la formation du degré tertiaire *sans* prise en compte des ressources financières de la personne en formation constituerait un changement fondamental de système qui remettrait en question le principe même de subsidiarité.

3.5 Conséquences financières

Le développement du système d'aides à la formation demandé par l'initiative représente un surcoût important, que le comité d'initiative estime à 500 millions de francs par année. La prise en charge de ces coûts supplémentaires devrait être négociée avec les cantons. Les dépenses supplémentaires qui en résulteraient pour la Confédération devrait être compensées dans le cadre du plafond de dépenses des finances fédérales, moyennant des coupes financières équivalentes dans le domaine formation, recherche et innovation (FRI) ou dans d'autres domaines politiques.

¹⁹ RS 171.10

4. Contre-projet indirect: révision totale de la loi fédérale 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)

De l'avis du Conseil fédéral, un transfert de compétences tel que proposé dans l'initiative sur les bourses d'études n'est pas une bonne solution. Comme on l'a vu (chap. 3.5), l'extension des prestations d'aides à la formation demandé par l'initiative, qui lie le montant des prestations à un niveau de vie minimal, provoquerait une augmentation massive des coûts qui devrait être compensée par des économies dans le domaine FRI et d'autres domaines de la politique fédérale. Du point de vue global, cette opération affaiblirait la formation, la recherche et l'innovation en Suisse. De plus, il est vraisemblable que l'acceptation de l'initiative bloquerait pour un temps indéterminé le processus d'harmonisation lancé par les cantons. En pratique, cela aurait pour effet de cimenter la situation actuelle, décrite comme intenable par les auteurs de l'initiative.

Tableau 4: Schéma de répartition des compétences et des tâches au sens du contre-projet indirect

Degré de formation	Compétence de réglementation	Exécution	Financement
Hautes écoles (tertiaire A)	Cantons/Confédération	Cantons	Cantons Confédération (en fonction des prestations)
Formation professionnelle supérieure (tertiaire B)	Cantons/Confédération	Cantons	Cantons Confédération (en fonction des prestations)
Formation professionnelle de base, gymnase, offres passerelles, etc. (secondaire II)	Cantons	Cantons	Cantons

Aussi, le Conseil fédéral a opté pour une démarche qui permet de répondre à l'exigence d'harmonisation du régime des bourses dans toute la Suisse exprimée dans l'initiative et de favoriser sa mise en œuvre accélérée. A cet effet, il a élaboré un contre-projet indirect qui prévoit d'intégrer spécifiquement dans la loi fédérale sur les aides à la formation les dispositions formelles du concordat intercantonal sur les bourses d'études. De plus, le contre-projet propose que les contributions fédérales soient à l'avenir réparties en fonction des prestations effectives des cantons. Le montant global des moyens affectés par la Confédération restera déterminé par les arrêtés fédéraux soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation et leur mise en œuvre annuelle dans le budget de la Confédération. Les cantons se chargeront comme jusqu'à présent de l'exécution des aides à la formation.

Le Conseil fédéral a également examiné l'option d'un *contre-projet direct*. Dans cette optique, il aurait été possible d'étendre l'application de la *déclaration de force obligatoire générale* des concordats intercantonaux au domaine des bourses d'études. Le Conseil fédéral a cependant rejeté cette option, car il soutient fondamentalement les

efforts d'harmonisation des cantons, comme il l'a souligné à plusieurs reprises dans ses réponses à des interventions parlementaires²⁰.

Le Conseil fédéral a également écarté l'option de rejeter l'initiative sans contre-projet. Il est conscient des points faibles que présente actuellement le système des bourses d'études pour la formation du degré tertiaire en Suisse, et ne conteste pas la nécessité d'agir pour y remédier.

4.1 Grandes lignes du projet

4.1.1 Principes

Le présent projet de révision se fonde sur les considérations fondamentales suivantes:

- La révision ne doit changer ni l'objet ni le champ d'application de la loi: la loi doit en premier lieu régler les conditions de l'allocation de contributions fédérales.
- Les dispositions formelles du concordat sur les bourses d'études tendant à une harmonisation dans le degré tertiaire sont reprises comme conditions supplémentaires pour l'allocation des contributions fédérales.
- La répartition des contributions fédérales doit tenir compte des charges financières des cantons et refléter leur distribution. Ce mode de répartition crée une incitation pour les cantons à accroître leur engagement en faveur du système des aides à la formation dans le degré tertiaire.

Ces modifications ont pour but général d'améliorer l'équité et l'égalité des chances pour les personnes en formation dans le degré tertiaire.

4.1.2 Harmonisation formelle

La loi fédérale actuelle offre la possibilité d'encourager l'harmonisation intercantonale du régime des bourses et des prêts d'études dans la formation du degré tertiaire. De plus, elle produit déjà un certain effet d'harmonisation à travers différentes conditions d'allocation des contributions:

- elle définit l'origine et les critères d'aptitudes des bénéficiaires potentiels d'aides à la formation;
- elle définit le cercle des formations donnant droit à des aides à la formation;
- elle définit la durée réglementaire des études et garantit le libre choix du domaine et du lieu d'études.

La reprise de dispositions formelles *complémentaires* du concordat sur les bourses d'études renforce l'effet d'harmonisation notamment dans les domaines suivants:

- L'âge maximum fixé par les cantons pour prétendre à une bourse d'études ne peut pas être inférieur à 35 ans au début de la formation.
- Les filières de formation reconnues, pour lesquelles des aides à la formation peuvent être octroyées, sont définies.
- La durée (minimale) du soutien financier est précisée en tenant compte des formations particulières telles que les formations à temps partiel.
- Une prolongation du droit à des aides financières pour des raisons sociales, familiales ou de santé est prévue. Cette modification tient compte de l'évolution de la société vers des formations à temps partiel.

²⁰ Cf. Mo 06.3178 CSEC CN, Po 06.3300 Pfister Theophil, Po 06.3304 Leumann-Würsch Helen, Po 06.3342 Randegger Johannes, Mo 06.3716 Dupraz John, Iv.ct. 07.308 Soleure, Iv.pa. 07.450 Bruderer Pascale (toutes classées).

- Les dispositions définissant le cercle des bénéficiaires potentiels d'une aide à la formation sont précisées et complétées.
- Le libre choix du domaine et du lieu d'études reste en principe garanti. Si la filière de formation choisie n'est pas la meilleur marché, les cantons sont libres de déduire un montant approprié lors du calcul des aides à la formation. Ils sont cependant tenus de prendre en compte au moins les frais personnels qui auraient découlé de la formation la meilleur marché.

4.1.3 Répartition des contributions fédérales

Le projet de révision prévoit de fonder la répartition des contributions fédérales sur les dépenses des cantons. En effet, le projet reprend l'idée déjà proposée lors de la dernière révision de répartir les contributions en fonction du montant moyen des dépenses à prendre en compte pour chaque canton.

Ce mode de répartition crée une incitation pour les cantons à augmenter leur engagement en matière d'aides à la formation dans le degré tertiaire. Il permet en outre de soutenir spécifiquement les cantons qui, pour des raisons structurelles, doivent assumer des charges de bourses comparativement élevées et les cantons qui pratiquent une politique des bourses favorable à l'égalité des chances.

4.2 Commentaire des articles

Préambule

L'actuelle 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)²¹ se fonde comme le présent projet de révision sur l'art. 66, al. 1, Cst.²² En vertu de cette disposition, la Confédération peut accorder des contributions aux cantons pour l'octroi d'aides à la formation. Cette compétence d'encouragement est volontaire et n'a pas de validité autonome; elle sert uniquement à soutenir des mesures déjà mises en œuvre dans les cantons. Les aides à la formation cantonales sont attribuées à titre personnel, à condition que la personne en formation ne dispose pas de ressources suffisantes pour assumer elle-même les frais personnels découlant de sa formation. Le principe de subsidiarité est donc garanti. L'exigence de l'initiative de garantir un niveau de vie minimal au moyen des aides à la formation n'est pas retenue dans la présente révision. Au sens de l'art. 66, al. 1, 2^e phrase, Cst.²³, la Confédération peut encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation et fixer les principes applicables à leur octroi²⁴. Le présent projet s'inscrit dans le respect de ce principe.

Section 1: Dispositions générales

Art. 1 Objet et champ d'application

Le présent article précise que la loi porte uniquement sur les bourses et les prêts d'études du domaine de la formation du degré tertiaire au sens de l'art. 66, al. 1, Cst.²⁵: il s'agit de bourses ou de prêts d'études octroyés par les cantons pour faire des études dans les hautes écoles universitaires (universités cantonales et EPF) et les hautes écoles spécialisées, ainsi que dans d'autres institutions de formation du

²¹ RS 416.0

²² RS 101

²³ RS 101

²⁴ Voir à ce propos commentaire de l'art. 66 Cst. dans Ehrenzeller Bernhard et al. (éd.), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2^e édition, Zurich/Lachen 2008, ch. marg. 9-12

²⁵ RS 101

degré tertiaire (formation professionnelle supérieure, par ex. écoles professionnelles supérieures) (let. a).

Par études, on entend dans la présente loi toutes les filières de formation jusqu'aux études de master y compris, ou jusqu'à un autre diplôme de formation du degré tertiaire reconnu par la Confédération et les cantons, ainsi que les deuxièmes formations du degré tertiaire, à condition qu'un canton les soutienne par une aide à la formation.

La présente loi sur les contributions à la formation fixe des principes au sens de standards minimaux (let. b) à respecter lors de l'octroi d'aides à la formation. Ces principes ont été pris en compte et en partie précisés aussi bien lors de l'élaboration de normes cantonales que lors de l'élaboration du concordat sur les bourses d'études²⁶.

Le projet de révision introduit une nouvelle *let. c*, qui complète l'objet de la loi par le règlement de la compétence du canton de domicile au sens de la législation sur les bourses d'études. Le règlement de la compétence figure déjà dans la loi actuelle (section 4, art. 12 loi sur les contributions à la formation), mais il n'était jusqu'ici pas mentionné à l'article «objet et champ d'application». Cette lacune est à présent comblée par souci d'exhaustivité.

La loi contient en outre des dispositions relatives à l'encouragement ciblé de l'harmonisation entre les cantons en matière de bourses et de prêts d'études (let. d, précédemment c).

Art. 2 Définitions

Les notions de «bourses» et de «prêts d'études» sont définies comme dans la loi actuelle²⁷. On y a ajouté la définition de l'expression «aides à la formation». Cette expression remplace ainsi les termes «bourses et prêts d'études» dans les articles où ces deux notions sont employées côte à côte.

Section 2: Contributions fédérales

Art. 3 Principes

Les principes de la subvention fédérale sont maintenus tels quels par rapport à la loi actuelle. Au sens de l'*al. 1*, c'est l'Assemblée fédérale qui définit chaque année le montant total disponible pour les contributions fédérales aux cantons.

L'*al. 2* dispose que les contributions fédérales ne sont allouées qu'à condition que les cantons respectent les conditions d'octroi d'aides à la formation définies aux art. 5 à 12.

L'*al. 3* dispose que les cantons reçoivent les contributions fédérales sous la forme de forfaits.

Art. 4 Répartition des contributions

Dans le cadre de la présente révision, il est proposé de modifier le titre de l'art. 4 de façon à remplacer «Calcul des contributions» par «Répartition des contributions», qui correspond mieux à l'objet de l'article.

²⁶ Voir commentaire du concordat sur les bourses d'études du 18 juin 2009 (http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_komm_f.pdf)

²⁷ Cf. art. 12, al. 1 du concordat sur les bourses d'études

Le projet propose un nouveau modèle de répartition des contributions fédérales entre les cantons: il prévoit de calculer la part respective de chaque canton en fonction de ses dépenses à prendre en compte en matière d'aides à la formation.

L'*al.* 2 dispose que le Conseil fédéral édicte les autres dispositions d'exécution nécessaires pour le calcul.

Le principe proposé de répartition en fonction des dépenses à prendre en compte avait déjà été retenu comme modèle équitable et approprié dans l'avant-projet de la loi actuelle, en 2005²⁸. Ce modèle de répartition tient compte des prestations effectives des cantons.

Section 3: Conditions d'allocation des contributions fédérales

Art. 5 Bénéficiaires des aides à la formation

L'*al.* 1 dispose de façon plus précise qui peut bénéficier d'aides à la formation, conformément aux dispositions du concordat sur les bourses d'études²⁹.

L'*al.* 2 intègre les dispositions du concordat sur les bourses d'études concernant la définition d'un *âge limite pour prétendre à une bourse*: si un canton décide de fixer un âge maximum, celui-ci ne peut pas être inférieur à 35 ans au début de la formation³⁰. Le concordat sur les bourses d'études ne fixe par contre pas de limite aux cantons en ce qui concerne la définition d'un âge maximum pour prétendre à un *prêt d'études*.

Art. 6 Aptitude de la personne qui sollicite une aide à la formation

Dans la loi actuelle, les exigences posées aux personnes en formation sont présentées en deux alinéas. La présente révision reprend les mêmes conditions en les formulant plus simplement en une seule phrase. Leur contenu correspond à l'art. 11 du concordat sur les bourses d'études. En français, le libellé des «conditions d'admission et de promotion» reste inchangé.

Art. 7 Subsidiarité de la prestation

Ce nouvel article introduit à l'occasion de la présente révision inscrit expressément le principe de subsidiarité dans la loi. Il correspond à l'art. 3 du concordat sur les bourses d'études. Des aides à la formation sont octroyées lorsque la capacité financière de la personne en formation, de ses parents ou d'autres responsables légaux, ou les prestations d'autres tiers ne suffisent pas à couvrir les frais personnels découlant de la formation. Par «autres responsables légaux», on entend par exemple le conjoint ou la conjointe; par les prestations «d'autres tiers», on entend par exemple les prestations complémentaires et les prestations de personnes privées.

Art. 8 Formations donnant droit à une aide à la formation

Cet article est adapté par rapport à la loi actuelle et complété avec les dispositions des art. 8 (Filières de formation donnant droit à une allocation) et 9 (Formations reconnues) du concordat sur les bourses d'études. Le titre de l'article a également été modifié: on a remplacé «Etablissements de formation reconnus» par «Formations donnant droit à une bourse ou à un prêt d'études».

Dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la compétence de la Confédéra-

²⁸ Voir message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (FF 2005 5641)

²⁹ Art. 5 concordat sur les bourses d'études

³⁰ Art. 12, al. 2, concordat sur les bourses d'études

tion a été limitée à la formation du degré tertiaire, soit à la formation professionnelle supérieure (examens professionnels, examens professionnels supérieurs et écoles professionnelles supérieures) et aux hautes écoles (universités, hautes écoles spécialisées, hautes écoles pédagogiques).

Les *al. 1 et 2* définissent quelles filières de formation du degré tertiaire sont reconnues comme formations donnant droit à une aide à la formation.

En vertu de l'*al. 3*, le Conseil fédéral précisera ces formations et pourra en prévoir d'autres dans les dispositions d'exécution.

On a renoncé à la distinction entre «formation donnant droit à une aide à la formation» et «formation reconnue», étant donné que chaque formation du degré tertiaire reconnue donne par définition droit à une aide à la formation.

Art. 9 Fin du droit à une aide à la formation

Cet article correspond à l'art. 8, al. 2 du concordat sur les bourses d'études, présentée ici comme une disposition séparée par souci de clarté.

Le droit à une aide à la formation s'étend, dans le tertiaire A, jusqu'à l'obtention d'un premier diplôme master et, dans le tertiaire B, jusqu'à la réussite d'un examen professionnel fédéral ou d'un examen professionnel supérieur ou jusqu'à l'obtention d'un diplôme d'école professionnelle supérieure.

Art. 10 Libre choix du domaine et du lieu d'études

La liberté de choix reste inchangée par rapport à la loi actuelle. Cette disposition correspond à l'art. 14, al. 1 du concordat sur les bourses d'études.

Un nouvel *al. 2* est introduit dans la loi pour régler le cas d'une formation suivie à l'étranger par analogie à l'art. 14, al. 2 du concordat sur les bourses. Dans ce cas, une aide à la formation peut être octroyée pour autant que la personne en formation remplisse en principe aussi les conditions d'admission pour une formation équivalente en Suisse. Les autorités cantonales compétences décident si une telle équivalence est donnée en termes de droit sur les aides à la formation.

L'*al. 3* reprend l'art. 14, al. 3 du concordat sur les bourses d'études: si la personne en formation n'opte pas pour la variante à meilleur marché, le canton n'est pas tenu de prendre en compte le surcoût induit par ce choix. Le canton ne doit tenir compte que des frais personnels de la personne en formation qui découleraient de la variante à meilleur marché (par ex. école publique au lieu d'une école privée). De la même manière, si la personne en formation choisit de ne pas fréquenter l'établissement de formation le plus proche (par ex. haute école dans un autre canton), le canton ne doit pas non plus prendre en charge les frais supplémentaires de voyage ou de logement qui en découleraient, mais seulement les frais qui découleraient de la fréquentation de l'établissement le plus proche.

Art. 11 Durée

Les aides à la formation doivent pouvoir être octroyées pour toute la durée réglementaire de la formation. Les *al. 1 et 2* reprennent matériellement les dispositions de l'art. 13 du concordat sur les bourses d'études, ce qui permet de régler également la question d'un changement de formation dans cet article. L'art. 11 de la loi actuelle, dont la référence à des «justes motifs» était sujette à diverses interprétations, n'est ainsi plus nécessaire et peut être supprimé.

L'*al. 4* reprend l'art. 16, al. 2 du concordat sur les bourses d'études et dispose que la durée de la formation donnant droit à une aide à la formation doit être prolongée

lorsque la formation est suivie à temps partiel pour raisons sociales, familiales ou de santé.

Art. 12 Structures de formation particulières

La disposition permettant de tenir compte des structures de formation particulières lors de l'octroi d'aides à la formation reste inchangée et correspond à l'art. 16, al. 1 du concordat sur les bourses d'études.

Section 4: Canton compétent

Art. 13 Domicile au sens de la législation sur les bourses d'études

L'article n'est que légèrement modifié sur le plan formel. La définition du domicile au sens de la législation sur les bourses d'études, à l'al. 2, a très largement démontré sa fonctionnalité dans la pratique des cantons; elle correspond en outre matériellement à l'art. 6, al. 1 du concordat sur les bourses d'études.

Le domicile au sens de la législation sur les bourses d'études est déterminé en premier lieu en fonction du canton de domicile des parents (ou des personnes exerçant l'autorité parentale) de la personne en formation. Pour le cas où les parents exerçant conjointement l'autorité parentale seraient domiciliés dans deux cantons différents, les détails seront précisés dans les dispositions d'exécution. Pour clarifier la règle en présence de plusieurs droits de cité, l'al. 2, let. b est précisé par un complément qui correspond à l'art. 6, al. 3 du concordat sur les bourses d'études. A l'al. 2, let. c et d, signalons une modification terminologique qui ne concerne que la version allemande de la loi (l'adjectif «mündig» est remplacé par «volljährig» conformément à la révision de l'art. 13 du code civil suisse³¹, au titre de la protection de l'enfant et de l'adulte, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2013³²; l'équivalent en français reste «majeur»).

L'al. 3 correspond à l'art. 6, al. 4 du concordat.

Section 5: Encouragement de l'harmonisation intercantonale et statistique

Art. 14 Promotion de l'harmonisation intercantonale

La possibilité de soutenir financièrement l'harmonisation intercantonale est maintenue. Elle permet par exemple à la Confédération de participer financièrement, dans les limites des crédits votés, à un «secrétariat des bourses d'études suisse» ou à un «centre de coordination» mis en place par les cantons. Un tel organisme représenterait une charge financière relativement modeste par rapport à l'ensemble des dépenses des cantons et de la Confédération pour les aides à la formation. L'article reste inchangé.

Art. 15 Statistique

Une statistique des bourses d'études cohérente et transparente pour toute la Suisse nécessite de disposer continuellement des données de base. Elle constitue un important instrument de pilotage de la politique de la formation et doit être maintenue sans changement. Les données sont recueillies et traitées conformément aux principes de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)³³.

³¹ RS 210

³² FF 2006 6635

³³ RS 235.1

Section 6: Dispositions finales

Art. 16 Exécution

Cette disposition autorise le Conseil fédéral à édicter les dispositions d'exécution. Des compétences d'exécution sont déléguées au Conseil fédéral en particulier dans les art. 4 et 8.

Art. 17 Abrogation du droit en vigueur

La loi du 6 octobre 2006 sur les contributions à la formation (RS 416.0) est abrogée lors de l'entrée en vigueur de la présente révision totale.

Art. 18 Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur de la loi révisée. Elle est sujette au référendum facultatif au sens de l'art. 141 Cst.³⁴

³⁴ RS 101

5. Conséquences de la révision

5.1 Conséquences pour la Confédération

La loi sur les aides à la formation révisée au titre de contre-projet indirect à l'initiative sur les bourses d'études n'engendre pas de dépenses et de charges de personnel supplémentaires pour la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons

La répartition des subventions fédérales sur la base des prestations effectives des cantons en matière d'aides à la formation du degré tertiaire se répercute de façon positive ou négative pour certains cantons:

Tableau 5: *Effets chiffrés de la répartition des contributions fédérales en fonction des dépenses cantonales, par cantons (estimation basée sur la contribution fédérale 2012: 24,74 millions de francs)*

	Mode de répartition actuel (selon la population)	Nouveau modèle (selon les dépenses)	Différence
ZH	4 316 400	2 121 361	-2 195 039
BE	3 080 000	1 926 053	-1 153 947
LU	1 187 000	1 109 722	- 77 278
UR	111 400	195 874	84 474
SZ	461 300	561 636	100 336
OW	112 000	188 081	76 081
NW	129 000	121 144	- 7 856
GL	121 400	75 022	- 46 378
ZG	355 600	181 617	- 173 983
FR	875 500	709 687	- 165 813
SO	802 500	905 431	102 931
BS	581 400	845 467	264 067
BL	862 600	1 323 397	460 797
SH	240 000	150 523	- 89 477
AR	166 700	142 809	- 23 891
AI	49 300	101 254	51 954
SG	1 505 500	653 288	- 852 212
GR	605 500	1 337 149	731 649
AG	1 922 000	1 291 658	- 630 342
TG	781 000	778 816	- 2 184
TI	1 049 000	1 903 631	854 631
VD	2 242 300	3 363 730	1 121 430
VS	983 000	2 226 543	1 243 543
NE	541 000	575 701	34 701
GE	1 439 000	1 377 289	- 61 711

JU	220 200	573 716	353 516
CH	24 740 600	24 740 600	0

5.3 Conséquences économiques

Grâce à une harmonisation accélérée du régime des aides à la formation dans la formation du degré tertiaire, les demandes d'aides à la formation seront uniformisées et simplifiées dans toute la Suisse. Cette simplification contribuera à une meilleure valorisation du potentiel de talents que compte la Suisse.

5.4 Conséquences sociales

Un régime des aides à la formation harmonisé dans toute la Suisse pour la formation du degré tertiaire contribue à la promotion de l'égalité des chances au sens de l'art. 2, al. 3 de la Constitution³⁵.

5.5 Aspects juridiques

5.5.1 Constitutionnalité

La loi sur les contributions à la formation actuelle, qui fait l'objet de la présente révision, se fonde sur l'art. 66, al. 1 de la Constitution³⁶. Cette disposition autorise la Confédération à 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. De plus, la Confédération peut encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation et fixer les principes applicables à leur octroi.

5.5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet de révision totale de la loi sur les contributions à la formation ne contrevient pas aux engagements internationaux de la Suisse et n'a pas d'incidence sur le droit européen.

5.5.3 Délégation de compétences législatives

Le présent projet délègue au Conseil fédéral les compétences ci-après de légiférer par voie d'ordonnance:

Art. 16: Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

³⁵ RS 101

³⁶ RS 101