

13.058

**Message
relatif à l'«Initiative sur les bourses d'études» et
au contre-projet indirect (révision totale de la loi sur
les contributions à la formation)**

du 26 juin 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'«Initiative sur les bourses d'études» en leur recommandant de la rejeter. Nous vous soumettons simultanément un contre-projet indirect sous la forme d'une révision totale de la loi sur les contributions à la formation, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2006 | P | 06.3342 | Système de financement des études à l'échelon national
(CN 6.10.06, Randegger) |
| 2006 | P | 06.3304 | Système de financement des études à l'échelon national
(CE 20.9.06, Leumann) |
| 2001 | P | 01.3456 | Conditionner l'octroi de bourses d'études aux résultats
des boursiers
(CN 18.3.02, Groupe de l'Union démocratique du centre) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 juin 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'objectif d'harmonisation du régime des bourses d'études poursuivi par l'initiative populaire mérite d'être soutenu. Le concordat intercantonal de 2009 sur les bourses d'études a permis de faire un grand pas dans cette direction. De ce fait, le transfert de compétences des cantons à la Confédération demandé par l'initiative dans ce domaine n'est plus nécessaire et doit être rejeté pour des raisons fondamentales. La révision totale de la loi sur les contributions à la formation proposée comme contre-projet indirect à l'initiative vise à soumettre l'allocation des contributions fédérales au respect, par les cantons, des principes fixés dans le concordat sur les bourses d'études. Elle donne en outre à la Confédération la compétence de soutenir d'autres efforts cantonaux d'harmonisation.

Contenu de l'initiative

L'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) a déposé l'«Initiative sur les bourses d'études» le 20 janvier 2012. L'initiative populaire demande une modification de l'art. 66 de la Constitution afin d'harmoniser l'octroi d'aides à la formation dans le domaine de la formation du degré tertiaire dans toute la Suisse en transférant la compétence législative en la matière des cantons à la Confédération. Elle propose que la Confédération définisse et uniformise les critères d'attribution, en déterminant qui peut bénéficier d'aides à la formation, dans quels cas et pour quel montant. Le but de l'initiative populaire de l'UNES est de permettre aux étudiants suisses de recevoir des aides financières publiques leur garantissant un niveau de vie minimal. L'initiative impose également à la Confédération de s'engager davantage dans le financement du régime des bourses.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'harmonisation du régime des bourses d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire visée par l'initiative populaire est un enjeu important dans le but d'améliorer l'égalité des chances pour l'accès aux offres de formation du degré tertiaire. Les disparités régionales témoignent de points faibles qui existent encore dans le régime des bourses d'études en Suisse, malgré une large palette d'offres. L'objectif de l'initiative populaire de transférer la compétence législative du régime des bourses d'études pour la formation du degré tertiaire des cantons à la Confédération est cependant problématique à plusieurs égards.

Sur le plan cantonal, un Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études) a été adopté le 18 juin 2009. Depuis, onze cantons ont adhéré à ce concordat, qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 2013. L'objectif du concordat est l'harmonisation des 26 lois cantonales sur les bourses d'études. Il fixe à l'échelle nationale les principes essentiels et les normes minimales concernant l'octroi des aides à la formation pour les formations du degré secondaire II et du degré tertiaire, ce que demande également l'UNES. Une acceptation de l'initiative populaire saperait les efforts d'harmonisation menés actuellement par les cantons.

En outre, l'initiative populaire modifie la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, inscrite dans la Constitution et clairement approuvée par le peuple et les cantons, et entraîne d'importants coûts supplémentaires, que le comité d'initiative estime à 500 millions de francs par année. La prise en charge de ces coûts supplémentaires devrait être clarifiée au niveau de la loi.

Proposition du Conseil fédéral

Au vu des importants inconvénients et points faibles de l'initiative populaire, le Conseil fédéral a décidé de proposer aux Chambres fédérales de rejeter l'initiative populaire.

Simultanément, le Conseil fédéral a élaboré un contre-projet indirect qui permet à la Confédération de répondre, dans le cadre des compétences que lui confère la Constitution, à l'exigence exprimée dans l'initiative d'harmoniser le régime des bourses d'études dans toute la Suisse. Le Conseil fédéral se félicite des importants efforts d'harmonisation menés par les cantons concernant le régime des bourses d'études. Son objectif est de soutenir et d'accélérer ces efforts au moyen de la nouvelle loi sur les aides à la formation proposée par le présent message.

Ce projet de loi régit les conditions d'allocation des contributions fédérales aux cantons. Il appartient aux cantons de déterminer quels étudiants ont droit à une aide à la formation et de fixer le montant de cette dernière, et la présente révision ne prévoit pas de modifier ce principe. Dans l'optique d'établir une loi succincte, le Conseil fédéral renonce explicitement à fixer une réglementation relative aux droits des étudiants qui aille au-delà du concordat sur les bourses d'études.

Le projet de révision de la loi:

- reprend l'objet et le champ d'application de la loi en vigueur (degré tertiaire);*
- prévoit que seuls les cantons qui respectent les conditions d'harmonisation relatives au degré tertiaire définies dans le concordat du 18 juin 2009 sur les bourses d'études ont droit à des subventions fédérales dans le cadre du régime des bourses d'études;*
- ne contient aucune indication relative au montant des aides à la formation;*
- maintient l'allocation de la contribution fédérale sous la forme de forfaits et sa répartition entre les cantons en fonction de la population résidente.*

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative populaire

1.1 Teneur de l'initiative populaire

L'«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. 8¹ (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.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'«Initiative sur les bourses d'études» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le *6 juillet 2010*², et elle a été déposée le *20 janvier 2012* avec le nombre requis de signatures.

Par décision du *27 février 2012*, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire avait recueilli 117 069 signatures valables et qu'elle avait donc abouti³.

L'initiative populaire est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁴, le Conseil fédéral avait jusqu'au *20 juillet 2013* pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au *20 juillet 2014* pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons.

¹ L'initiative populaire ne vise pas à se substituer à une disposition transitoire existante de la Constitution fédérale: c'est pourquoi le chiffre de la disposition transitoire relative au présent article ne sera fixé qu'après le scrutin, en fonction de l'ordre chronologique dans lequel les différentes modifications constitutionnelles auront été acceptées. La Chancellerie fédérale procédera aux adaptations nécessaires avant publication au Recueil officiel du droit fédéral (RO).

² FF **2010** 4613

³ FF **2012** 2229

⁴ RS **171.10**

1.3 Validité

L'initiative populaire remplit les critères de validité définis à l'art. 139, al. 3, Cst.⁵:

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

La formation du degré tertiaire, qui englobe les hautes écoles (degré tertiaire A: hautes écoles universitaires, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques) et la formation professionnelle supérieure (degré tertiaire B: examens professionnels fédéraux et examens professionnels fédéraux supérieurs, écoles supérieures), relève de la responsabilité individuelle. Les coûts d'entretien sont en principe assumés par la personne en formation.

Faits et données chiffrées

Le Rapport sur l'éducation en Suisse 2010 a montré que la probabilité d'acquérir une formation du degré tertiaire dépendait dans une large mesure de l'origine sociale. En Suisse comme dans toute l'Europe, les enfants de familles universitaires ont plus de chances de se former au niveau haute école. Même si l'égalité des chances en Suisse s'est améliorée au cours des 30 dernières années, les enfants issus de familles universitaires possèdent toujours de meilleures perspectives d'accéder à une formation supérieure. Les inégalités sont particulièrement marquées dans les hautes écoles universitaires. Il est probable que la formation professionnelle supérieure permet à plus de personnes de situation socio-économique faible d'accéder à un diplôme du degré tertiaire⁶.

Les diplômes du degré tertiaire sont importants; en effet, les formations tertiaires ont, dans l'ensemble, des effets positifs sur l'individu, la société et l'économie. Il est dès lors regrettable que des personnes ayant la volonté et les capacités de suivre une formation du degré tertiaire soient obligées d'y renoncer faute de moyens financiers.

Des aides à la formation peuvent être une solution pour supprimer des barrières financières qui se dressent au début d'un cursus d'études. Ce sont les capacités personnelles qui doivent être déterminantes pour la réussite individuelle d'une formation. Les aides à la formation ont donc une importance primordiale: elles contribuent à favoriser l'égalité des chances et à valoriser des talents inexploités.

En moyenne, 55 % des ressources financières des étudiants des hautes écoles (degré tertiaire A) proviennent des parents et de la famille; 36 % des ressources proviennent d'une activité rémunérée et 6 % des bourses et des prêts. Enfin, 3 % de l'entretien

⁵ RS 101

⁶ L'éducation en Suisse, rapport 2010, p. 180 s.

des étudiants est assuré par d'autres sources⁷. En 2009, les ressources mensuelles moyennes s'élevaient à environ 1800 francs; ce montant ne varie guère d'après le type de haute école. Plus de 35 % des étudiants exercent une activité rémunérée à un taux d'activité supérieur à 20 %. Plus le niveau de formation des parents⁸ est élevé, plus l'aide financière accordée par les parents à l'étudiant est importante.

Dans la formation professionnelle supérieure (degré tertiaire B), 65,7 % des étudiants financent en tout ou en partie les examens professionnels et les examens professionnels supérieurs de leur formation par leurs propres moyens; un tiers environ ne doit pas recourir à ses ressources propres. Le soutien de l'employeur est important: 56,7 % des candidats à un examen professionnel et 66,5 % des candidats à un examen professionnel supérieur sont aidés par leur employeur, qui accorde par exemple des jours d'absence rémunérés ou paie les taxes d'examen. Les fonds de branche ou d'autres prestations publiques ne jouent qu'un rôle subsidiaire. 9,1 % des candidats aux examens professionnels et 3,4 % des candidats aux examens professionnels supérieurs obtiennent un soutien provenant de fonds publics (aides à la formation, assurances sociales par exemple)⁹. Les étudiants des écoles supérieures indiquent comme sources principales de revenus une activité rémunérée, l'aide des parents et leurs propres économies. Les différences sont marquées entre les domaines d'études: pour 91 % des étudiants en économie, la propre activité rémunérée représente la principale source de financement, tandis que dans le domaine de l'hôtellerie, c'est le cas pour seulement 16 % des étudiants. Les ressources principales de ces derniers proviennent des parents (45 %) et de leurs propres économies (28 %). Seuls 2,2 % des personnes étudiant dans des écoles supérieures (entre 6 % dans le domaine de la santé et 0,6 % en économie) reçoivent des aides à la formation¹⁰.

Il est indéniable que les possibilités d'obtenir une bourse en Suisse pour une formation du degré tertiaire sont aujourd'hui bien plus nombreuses qu'auparavant. Les aides à la formation ne sont pas octroyées uniquement par la Confédération et les cantons, mais aussi par des institutions de formation, par le secteur privé, par des fondations, par des associations ainsi que par des Etats étrangers et des organisations internationales. Il ne fait également aucun doute que le régime des bourses d'études en Suisse comporte des points faibles, malgré une large palette d'offres. Le Conseil fédéral ne conteste pas non plus le fait que des mesures sont nécessaires. En ce sens, la coopération entre la Confédération et les cantons joue un rôle clé.

Compétences

Le régime public des bourses d'études relève de la compétence des cantons. La Confédération n'accorde de bourses qu'à des étrangers étudiant en Suisse et à des étudiants des écoles polytechniques fédérales. Elle finance également des bourses destinées à des étudiants suisses admis dans des institutions européennes de l'enseignement supérieur à Bruges (Belgique), Natolin (Pologne) et Florence (Italie).

- 7 Office fédéral de la statistique (OFS): Etudier sous Bologne. Rapport principal de l'enquête sur la situation sociale et économique des étudiant·e·s des hautes écoles suisses 2009; www.bfs.admin.ch > Actualités > Publications (publicationID=4108)
- 8 L'OFS le définit comme le niveau de formation le plus élevé atteint par au moins l'un des parents.
- 9 Econcept AG: Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure. Zurich 2011.
- 10 Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS AG: Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus der Sicht der Studierenden. Berne, 2009.

En 2011, les cantons ont alloué au total près de 306 millions de francs sous la forme de bourses et environ 20 millions de francs sous la forme de prêts d'études. Les étudiants du degré tertiaire (degrés tertiaires A et B) reçoivent une grande partie des aides à la formation octroyées par les cantons: 53 % du montant total des bourses (plus de 161 millions de francs) leur est dévolue. En 2011, sur près de 600 000 personnes suivant une formation postobligatoire, 47 500 ont reçu une bourse d'études, ce qui représente un taux de 8,1 %¹¹.

Selon l'art. 66 Cst., la Confédération peut accorder aux cantons des contributions uniquement destinées au degré tertiaire. Ce même article confère également à la Confédération la compétence d'encourager l'harmonisation entre les cantons et de fixer des principes régissant l'octroi d'aides à la formation. Par conséquent, chaque canton possède sa propre législation en matière de bourses d'études. Les aides à la formation s'adressent à des personnes qui suivent une formation postobligatoire débouchant sur un diplôme reconnu par l'Etat. Les offres de formation de ce type sont proposées aussi bien dans des institutions publiques que par des entreprises privées. Bien que le nombre d'étudiants augmente constamment depuis des années, le volume des aides à la formation octroyées par les cantons est resté quasiment le même en valeur nominale. Si l'on tient compte de l'inflation, on observe que la valeur en termes réels a baissé de 1995 à 2008. Depuis 2009, cependant, le volume des bourses d'études, notamment, augmente de nouveau¹².

Les cantons ont des régimes d'octroi d'aides à la formation très différents; les critères d'attribution et les montants alloués varient beaucoup d'un canton à l'autre. L'obtention d'aides à la formation dépend fortement du canton de domicile. En 2011, les dépenses cantonales par habitant variaient entre 15 francs dans le canton de Glaris et 85 francs dans le canton du Jura. Dans les Grisons, on compte un boursier pour 74 habitants, tandis qu'à Zurich, le ratio est de 1 pour 323. Le montant moyen des bourses allouées dans le degré tertiaire pour les étudiants des hautes écoles universitaires en 2011 s'est élevé à 11 086 francs pour le canton d'Obwald, à 10 220 francs pour le canton de Vaud, 9962 francs pour le canton de Zurich, 9651 francs pour le canton de Berne, à 4843 francs pour le canton de Schaffhouse et à 5573 francs pour le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Pour les étudiants de la formation professionnelle supérieure, les bourses ont varié entre 11 651 francs (Vaud), 10 049 francs (Zurich), 3473 francs (Obwald) et 3645 francs (Neuchâtel).

C'est dans ce contexte que les cantons ont proposé, le 18 juin 2009, l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études), que le comité de la CDIP a mis en vigueur le 1^{er} mars 2013. Ce concordat fixe à l'échelle nationale les principes essentiels et les normes minimales concernant l'octroi des aides à la formation pour les formations du degré secondaire II et du degré tertiaire. Chaque canton signataire s'engage à intégrer dans sa propre loi sur les bourses d'études les principes et les normes minimales définis dans le concordat. On trouvera une présentation détaillée du concordat sur les bourses d'études au ch. 6.1.1.

¹¹ OFS: Prêts et bourses d'études cantonaux 2011. Neuchâtel, 2012.

¹² OFS: Prêts et bourses d'études cantonaux 2011. Neuchâtel, 2012.

Précédentes initiatives lancées par l'UNES

L'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) a précédemment lancé deux autres initiatives populaires sur le thème des bourses d'études:

- En 1972, l'UNES a déposé l'initiative populaire fédérale concernant «Le nouveau régime de financement des études»¹³. 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 1974¹⁴.
- 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 entretien¹⁵. L'initiative n'a pas abouti faute de signatures suffisantes dans le délai imparti¹⁶.

3 Buts et contenu

3.1 Buts de l'initiative populaire

Le but de l'initiative populaire est d'harmoniser le système d'attribution des bourses d'études pour toutes les formations du degré tertiaire (degrés tertiaires A et B) le cas échéant jusqu'au master. L'initiative prévoit d'ancrer le principe de l'harmonisation comme compétence de la Confédération. Il reviendrait à la Confédération de définir et d'uniformiser les critères d'attribution, en déterminant pour cela qui peut bénéficier d'aides à la formation, dans quels cas et pour quel montant¹⁷.

L'UNES propose une redistribution des compétences: la Confédération pourra, à l'avenir, être chargée de la législation en matière d'octroi de bourses d'études et du financement de celles-ci¹⁸. Cependant, l'initiative populaire ne dit pas si la Confédération supportera seule les charges financières ou si les cantons devront continuer à verser des contributions. Elle ne donne en outre aucune information quant au montant d'éventuelles contributions versées par les cantons¹⁹.

Le but de l'initiative populaire de l'UNES est de permettre aux étudiants suisses de recevoir des aides financières publiques leur garantissant un niveau de vie minimal. Le système de formation, selon l'UNES, deviendrait plus juste puisque l'accès aux études supérieures ne dépendrait plus des capacités financières des individus ou de celle de leur famille²⁰.

¹³ Aboutissement de l'initiative le 1^{er} juin 1972 (FF 1972 I 1305); rapport du Conseil fédéral du 2 mai 1973 (FF 1973 I 1272); arrêté fédéral du 22 mars 1974 (FF 1974 I 791)

¹⁴ Retrait le 20 juin 1974 (FF 1974 II 190)

¹⁵ FF 1991 III 1233

¹⁶ FF 1993 I 956

¹⁷ Leporello «Initiative sur les bourses d'études – Car la formation c'est l'avenir. Signez maintenant! Une initiative de l'UNES», p. 2

¹⁸ Cf. communiqué de presse de l'UNES du 20 janvier 2012

¹⁹ Weiterführende Informationen des VSS zum Stand des Stipendiensystems der Schweiz – Zur Medienkonferenz der Einreichung der Stipendieninitiative des VSS am 20. Januar 2012 (uniquement en allemand)

²⁰ Brochure informative «Initiative sur les bourses d'études – Car la formation c'est l'avenir. Une initiative de l'UNES», p. 2

3.2 Dispositif proposé

L'initiative populaire demande une modification de l'art. 66 Cst.; son but est d'étendre significativement les prestations d'aides à la formation allouées dans le domaine de la formation du degré tertiaire et d'harmoniser leur attribution dans toute la Suisse en transférant la compétence législative en la matière des cantons à la Confédération. Les auteurs de l'initiative tablent sur un quota d'encouragement de 20 %. Actuellement, le *taux de bénéficiaires* dans le degré tertiaire s'élève à environ 9 %²¹.

La réglementation proposée charge la Confédération de définir qui peut bénéficier d'aides à la formation, à quelles conditions et pour quel montant. Elle propose de développer des aides à la formation de manière à garantir un niveau de vie minimal pour les étudiants durant une première formation du degré tertiaire reconnue. L'UNES estime qu'une année d'études coûte entre 20 000 et 24 000 francs et qu'environ la moitié de ce montant, soit entre 10 000 et 12 000 francs annuels, devrait être couvert par une bourse²².

En outre, le texte de l'initiative prévoit que la Confédération puisse verser aux cantons des contributions pour l'octroi d'aides à la formation à d'autres niveaux d'enseignement (degré secondaire II, p. ex.).

Fondamentalement, la nouvelle réglementation laisse aux cantons la compétence d'exécuter les dispositions relatives aux aides à la formation. Il revient toutefois à la Confédération d'en assumer l'exécution au niveau légal.

Les cantons sont libres d'octroyer des aides à la formation plus élevées que le montant prévu par la Confédération.

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Une norme constitutionnelle doit être interprétée avant tout sur la base de son libellé, de son sens, de son but et des idées générales qui ont présidé à son élaboration; cette interprétation s'effectue à l'aide d'une méthode de compréhension téléologique²³. Selon le point de vue adopté, il peut en résulter une interprétation plus ou moins large du texte. En cas d'acceptation d'une initiative, ses auteurs n'ont jamais l'autorité d'interprétation exclusive de la nouvelle norme constitutionnelle. La norme doit être placée dans le contexte de la Constitution à l'aide de méthodes d'interprétation juridiques reconnues. Il est essentiel d'identifier comment le peuple et les cantons, en tant que législateurs, ont réellement compris une norme donnée. La volonté des votants et les motifs subjectifs énoncés par les auteurs de l'initiative contribuent à clarifier ce point²⁴.

²¹ Weiterführende Informationen des VSS zum Stand des Stipendiensystems der Schweiz – Zur Medienkonferenz der Einreichung der Stipendieninitiative des VSS am 20. Januar 2012, p. 6 (uniquement en allemand).

²² Ibidem, p. 6

²³ Cf. ATF 131 I 74, E. 4.1

²⁴ Gutachten Prof. Ehrenzeller zuhanden von economiesuisse betreffend die Eidgenössische Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)», 20 avril 2012 (en allemand)

Art. 66, al. 1, Cst.

Cet alinéa dispose que la législation relative, d'une part, à l'octroi d'aides à la formation destinées aux étudiants des hautes écoles et des autres institutions d'enseignement supérieur et, d'autre part, au financement de ces aides relève de la compétence de la Confédération. Contrairement à l'article constitutionnel en vigueur, cette disposition accorde à la Confédération une vaste compétence de légiférer dans le domaine des aides à la formation. Une réglementation unifiée de la répartition et du financement des aides à la formation est ainsi atteinte. Le terme «hautes écoles» s'entend au sens des hautes écoles définies à l'art. 63a Cst. (il est précisé à l'art. 2 de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE²⁵). L'expression «autres institutions d'enseignement supérieur» est reprise de l'art. 66 Cst., et s'applique aux offres de la formation professionnelle supérieure.

Il reviendra au législateur de définir dans quelle mesure la Confédération doit tenir compte des intérêts des cantons.

Art. 66, al. 2, Cst.

Formation tertiaire reconnue

Le législateur devra définir ce qu'il faut entendre par «niveau de vie minimal». Il devra également décider si le principe de subsidiarité doit être intégré dans la loi et dans quelle mesure il doit l'être.

En outre, la période mentionnée dans l'initiative sous l'expression «durée d'une première formation tertiaire reconnue» devra être définie dans les dispositions d'exécution. Selon le Conseil fédéral, la base de cette période est la durée réglementaire de la première formation choisie.

L'initiative définit l'expression «première formation tertiaire reconnue» et précise que les aides à la formation doivent être assurées pour les deux degrés (bachelor et master), soit jusqu'à l'obtention d'un diplôme de master. Les directives de Bologne actuelles et la structure des filières d'études en deux cycles sont ainsi respectées. Une formation du degré tertiaire reconnue débouche sur un diplôme sanctionnant une formation formelle du degré tertiaire. Selon le projet de loi fédérale sur la formation continue récemment approuvé par le Conseil fédéral, la formation formelle est une formation réglementée par l'Etat qui débouche sur un diplôme professionnel du degré tertiaire (formation professionnelle supérieure) ou sur un titre académique.

Art. 66, al. 3, Cst.

Contrairement aux al. 1 et 2 qui comportent des obligations, l'al. 3 contient seulement une possibilité d'action pour la Confédération. Il reviendra ici au législateur de définir les «autres niveaux d'enseignement». Généralement, le système de formation formelle suisse est divisé entre les degrés primaire, secondaires I et II et tertiaire²⁶. La deuxième phrase prévoit que la Confédération possède en outre la compétence de promouvoir l'harmonisation des aides à la formation octroyées par les cantons à d'autres niveaux d'enseignement.

²⁵ FF 2011 6863

²⁶ <http://systemeeducatif.educa.ch>

Art. 66, al. 4, Cst.

L'application de la loi incombe aux cantons. La question du financement n'est pas clairement définie dans le texte de l'initiative et est laissée aux soins du législateur. Conformément à l'art. 43a, al. 3, Cst., toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation doit pouvoir également décider de cette prestation. Dès lors et selon l'initiative, si la Confédération devait à l'avenir décider des prestations, elle devrait également en assumer les coûts. Or, d'après l'art. 66, al. 4, du texte de l'initiative, l'exécution incombe aux cantons, tout comme la prise en charge des coûts générés. Le législateur devra en outre clarifier à quelles collectivités publiques profitent les prestations de l'Etat. Si les bénéfices reviennent aux cantons, il appartiendra à ces derniers d'assumer les coûts des prestations, conformément au principe énoncé à l'art. 43a, al. 2, Cst.

Art. 197, ch. 8

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

L'al. 1 oblige le Conseil fédéral à promulguer provisoirement les dispositions d'application par voie d'ordonnance si les lois d'application approuvées par le législateur ne sont pas entrées en vigueur dans les quatre ans à compter de l'acceptation de l'initiative.

Si les dispositions de l'al. 1 sont exécutées et que le Conseil fédéral doit promulguer des dispositions d'applications provisoires, il devra définir le «niveau de vie minimal» en se référant aux indications de l'al. 2. Le «niveau de vie minimal» se calcule sur la base de deux critères: la couverture des besoins et les coûts de la formation (let. a et b). Il revient au Conseil fédéral de déterminer la manière dont ces deux critères seront mis en relation afin d'établir un calcul.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des objectifs de l'initiative

Pour le Conseil fédéral, l'harmonisation du régime des bourses d'études dans le degré tertiaire est un enjeu important, car elle permet d'augmenter l'égalité des chances pour l'accès aux offres du degré tertiaire. Le Conseil fédéral est conscient que les faits et les disparités exposés au ch. 2 témoignent de points faibles dans le régime des bourses d'études en Suisse, malgré une large palette d'offres.

Les gros efforts fournis depuis plusieurs années par les cantons dans le but d'aboutir à une harmonisation dans le domaine des aides à la formation sont le reflet d'une perception commune des points faibles existant. Le Conseil fédéral se félicite de l'entrée en vigueur au 1^{er} mars 2013 du concordat sur les bourses d'études et est convaincu que les efforts cantonaux seront un facteur de progrès pour le domaine des aides à la formation.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral attache une grande importance à l'«Initiative sur les bourses d'études» déposée par l'UNES le 20 janvier 2012. L'initiative populaire suit une autre approche pour combler les points faibles relevés, même si les objectifs de l'initiative populaire vont bien au-delà. Le texte propose une modification de la compétence fixée par la Constitution dans les articles constitutionnels sur la forma-

tion et, en cela, une modification de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons acceptée par le peuple en 2004. Le Conseil fédéral saisit l'occasion que lui donnent les demandes importantes formulées par les auteurs de l'initiative pour aborder la thématique des aides à la formation dans le domaine de la formation du degré tertiaire et proposer de solides solutions dans le cadre des compétences prévues par la Constitution.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

Avec l'entrée en vigueur du concordat sur les bourses d'études, les efforts d'harmonisation menés par les cantons ont nettement progressé. Onze cantons ont déjà ratifié le concordat, d'autres vont probablement suivre (cf. ch. 6.1.1). Une acceptation de l'initiative populaire mettrait fin à ce processus cantonal d'harmonisation. Durant tout le temps nécessaire à la concrétisation des nouvelles dispositions constitutionnelles au niveau légal, l'incertitude prévaudrait quant à l'organisation du régime des bourses d'études dans la sphère de compétences de la Confédération. Les cantons n'auraient aucun intérêt à adapter leur législation cantonale sur les bourses d'études selon les exigences du concordat.

Une acceptation de l'initiative populaire modifierait l'actuelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que les conséquences financières pour la Confédération et les cantons concernant les aides à la formation dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). De plus, cela engendrerait probablement une importante charge de travail administratif pour la Confédération.

Un nouvel article concernant le domaine des bourses d'études a été intégré dans la Constitution le 28 novembre 2004 dans le cadre de la RPT²⁷. Le régime des bourses d'études y a été défini comme tâche commune de la Confédération et des cantons. La compétence de la Confédération a été limitée au domaine de la formation tertiaire afin d'assurer un désenchevêtrement partiel des tâches. Dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, la Confédération s'est retirée du cofinancement du régime des bourses d'études au degré secondaire II à partir de 2008. Les suppléments péréquatifs pris en compte jusqu'en 2008 dans la répartition des subventions fédérales ont par conséquent été supprimés²⁸. Cela a entraîné une réduction des subventions fédérales annuelles aux cantons, subventions qui sont passées de 76 millions de francs (2008) à environ 25 millions de francs (dès 2009). La différence de plus de 50 millions de francs est revenue aux cantons sous la forme de crédits affectés dans le cadre de la RPT.

L'initiative populaire prévoit de transférer la compétence du régime des bourses d'études à la Confédération. Une acceptation de l'initiative populaire engendrerait donc une modification des compétences entre la Confédération et les cantons convenues dans le cadre de la RPT.

Une acceptation de l'initiative populaire aurait d'importantes conséquences financières pour la Confédération et les cantons résultant des dispositions matérielles fixées

²⁷ RO 2006 3033

²⁸ 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, ici p. 5712 ss

par l'initiative à l'art. 66, al. 2. Si l'on suivait le raisonnement de l'UNES selon lequel les aides à la formation devraient couvrir environ la moitié des coûts pour un niveau de vie minimal, les coûts totaux servant uniquement au paiement des bourses du degré tertiaire s'élèveraient à plus de 600 millions de francs. Ainsi, environ un cinquième des quelque 250 000 étudiants serait soutenu financièrement. Si l'on considère les prestations que la Confédération et les cantons fournissent aujourd'hui, les coûts supplémentaires annuels s'élèveraient à près de 500 millions de francs pour la Confédération et les cantons. Cette projection ne tient pas compte du fait que le taux d'étudiants pourrait augmenter en raison d'une plus grande attractivité des filières de formation tertiaires occasionnée par l'augmentation des aides à la formation.

Il faut s'attendre également à ce que les contributions de la Confédération aux cantons pour des aides à la formation s'adressant à des personnes d'autres niveaux de formation, contributions que l'initiative populaire rend possibles, génèrent elles aussi des coûts supplémentaires. Ni le texte de l'initiative, ni le droit constitutionnel ne détermine clairement qui devrait assumer ces coûts, qui seraient incontestablement élevés (cf. ch. 3.3). Ce point devrait être réglé au niveau de la loi.

Au vu de la situation actuelle et s'il veut respecter le frein à l'endettement, le Conseil fédéral ne voit pas d'autre solution que de compenser les coûts supplémentaires imputés à la Confédération dans le cadre du plafond de dépenses des finances fédérales, ce qui entraînerait des coupes financières équivalentes dans le domaine formation, recherche et innovation (FRI) ou dans d'autres domaines politiques.

Jusqu'à présent, le crédit de la Confédération pour les aides à la formation était réparti entre les cantons en fonction de leur population et versé sous la forme de forfaits, ce qui n'entraînait que très peu de frais administratifs pour la Confédération. Le Conseil fédéral estime qu'une acceptation de l'initiative populaire occasionnerait d'importantes dépenses administratives supplémentaires, car la concrétisation de la norme constitutionnelle nécessaire à la mise en œuvre de l'initiative au niveau de la loi exigerait probablement de la Confédération de nombreuses tâches d'exécution. La Confédération devrait garantir le respect des critères d'attribution des aides financières qu'elle aura fixés et mettre en place un système de contrôle à l'échelon fédéral.

4.3 Avantages et inconvénients

L'initiative populaire attire l'attention sur d'importants problèmes relatifs au régime des bourses d'études, qui ne sont actuellement pas résolus. Cependant, son objectif de transférer la compétence législative du régime des bourses d'études pour la formation du degré tertiaire des cantons à la Confédération est problématique à plusieurs égards.

Il est particulièrement problématique pour la Confédération de perdre sa compétence autonome d'encouragement, comme le prévoit l'article constitutionnel proposé dans le cadre de l'initiative populaire. La Confédération ne pourrait plus prendre elle-même des mesures visant à encourager la formation en complément des mesures cantonales²⁹. Concrètement, la base constitutionnelle de deux lois fédérales devien-

²⁹ Cf. art. 66, al. 2, Cst. (mesures destinées à promouvoir la formation)

draît caduque et la Confédération ne pourrait plus attribuer de bourses d'études. Il s'agit des bourses d'études prévues, d'une part, dans la loi fédérale du 19 juin 1987 concernant l'attribution de bourses à des étudiants et artistes étrangers en Suisse³⁰ et, d'autre part, dans la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité³¹. Par le biais de la Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers (CFBS), la Suisse octroie des bourses d'une année destinées aux étudiants et aux jeunes chercheurs et artistes étrangers³².

L'initiative populaire ne précise pas de quelle manière elle s'articule avec les efforts d'harmonisation des cantons, en particulier avec le concordat sur les bourses d'études déjà entré en vigueur.

On a vu que l'initiative entraînait des coûts supplémentaires considérables dans le domaine tertiaire. Or, elle prévoit aussi que la Confédération puisse verser aux cantons des contributions pour l'octroi d'aides à la formation dans d'autres degrés de formation (par exemple au degré secondaire II).

La Constitution exige de la Confédération et des cantons qu'ils s'emploient, dans l'exécution de leurs tâches, à ce que les filières de formation générale et les voies de formation professionnelle trouvent une reconnaissance sociale équivalente (art. 61a, al. 3, Cst.). Le concordat sur les bourses d'études satisfait à cette exigence. L'initiative populaire n'aborde que de façon succincte la manière dont sera assurée une application équitable aux degrés tertiaires A (hautes écoles) et B (formation professionnelle supérieure).

L'initiative populaire 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 populaire 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. Octroyer des aides à la formation dans la formation du degré tertiaire sans prendre en compte les ressources financières de la personne en formation constituerait un changement fondamental de système, qui remettrait en question le principe même de subsidiarité.

5 Conclusions et proposition du Conseil fédéral

L'initiative populaire se fonde sur des demandes justifiées. Cependant, elle perturbe le processus d'harmonisation cantonal pour plusieurs années et provoque dès lors des effets contre-productifs par rapport à ses propres objectifs. Elle modifie la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons convenue dans le cadre de la RPT.

Le développement du système d'aides à la formation demandé par l'initiative populaire 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 clarifiée au niveau légal. Les dépenses supplémentaires qui en résulte-

³⁰ RS 416.2

³¹ RS 414.51

³² Dans le cadre du message du 22 février 2012 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013–2016, le Parlement a approuvé un montant de 37,5 millions de francs (FF 2012 7759, art. 2).

raient pour la Confédération devraient être compensées dans le cadre du plafond de dépenses des finances fédérales, moyennant des coupes financières équivalentes dans le domaine FRI ou dans d'autres domaines politiques. La mise en œuvre de l'initiative populaire engendrerait une nette augmentation des coûts administratifs pour le régime des bourses d'études. Dans l'ensemble, la formation, la recherche et l'innovation en Suisse seraient affaiblies.

Au vu des importants inconvénients et points faibles de l'initiative populaire, le Conseil fédéral a décidé de demander aux Chambres fédérales de rejeter l'initiative populaire. Simultanément, il a élaboré un contre-projet indirect qui permet à la Confédération de répondre, dans le cadre de ses compétences prévues par la Constitution, à l'exigence d'harmonisation du régime des bourses d'études dans toute la Suisse exprimée dans l'initiative et de favoriser sa mise en œuvre accélérée.

6 Contre-projet indirect

6.1 Présentation générale

6.1.1 Contexte

Base légale et loi sur les contributions à la formation

L'article constitutionnel sur les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction, en vigueur depuis 1964³³, autorise 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 matière d'aides à la formation³⁴ a introduit un régime de subventions calculées en fonction des dépenses et de la capacité financière des cantons.

Un nouvel article constitutionnel concernant les bourses d'études a ensuite été accepté le 28 novembre 2004 dans le cadre de la RPT. Le régime des bourses d'études y a été défini comme tâche commune de la Confédération et des cantons. L'élément nouveau était que les contributions allouées aux cantons par la Confédération, couvriraient non plus l'ensemble des formations postobligatoires, mais seulement les formations du degré tertiaire. En même temps, la Confédération a reçu la compétence d'encourager l'harmonisation entre les cantons et de fixer des principes. L'article constitutionnel, inchangé sur le plan matériel, a été intégré aux nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation et accepté une deuxième fois en tant qu'art. 66, al. 1, Cst. dans le cadre de la votation populaire du 21 mai 2006; il a été accepté par le peuple à une majorité de 85,6 % et par tous les cantons³⁵.

Par la suite, une loi sur les contributions à la formation³⁶ 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.

³³ Art. 27^{quater} de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (RO 2006 3033)

³⁴ RO 1965 481

³⁵ RO 2006 3033

³⁶ RS 416.0

Le concordat intercantonal sur les bourses d'études

Parallèlement, les efforts d'harmonisation au niveau cantonal progressaient nettement. Avec l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études)³⁷, les directeurs cantonaux de l'instruction publique ont adopté à une large majorité le 18 juin 2009, après plusieurs années de négociations, des dispositions globales régissant la répartition des aides à la formation. L'harmonisation a pour but de garantir que personne ne perde son droit à une bourse en raison d'un changement de canton. Dans l'ensemble, l'égalité des chances entre les habitants des différents cantons doit être améliorée. Depuis, onze cantons³⁸ ont adhéré au concordat. Le Comité de la CDIP a ainsi pu mettre en vigueur le concordat le 1^{er} mars 2013. Les cantons signataires s'engagent à intégrer les principes et standards minimaux fixés dans le concordat dans leur législation cantonale sur les bourses d'études. Ils ont cinq ans depuis son entrée en vigueur (jusqu'en 2018) pour procéder aux ajustements nécessaires.

Le concordat sur les bourses d'études a pour but de garantir une harmonisation formelle du régime des bourses d'études dans toute la Suisse et d'encourager son harmonisation matérielle. Certains standards minimaux fixés dans le concordat sur les bourses d'études sont présentés ci-après dans le cadre du dispositif proposé (cf. ch. 6.1.2):

Droit à une allocation (art. 5 à 11 du concordat sur les bourses d'études)

Un des éléments nouveaux consiste notamment à définir le statut des bénéficiaires potentiels au sens du contrôle des habitants (personnes de nationalité suisse et domiciliées en Suisse, permis C). 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 nouvelle pour certains cantons.

Age limite (art. 12)

L'âge limite pour l'octroi de bourses est de 35 ans au début de la formation; les cantons sont toutefois libres de l'augmenter (norme minimale). Aucun âge limite n'est défini pour l'octroi de prêts.

Durée du droit à l'allocation (art. 13)

La durée du droit à l'allocation est la durée réglementaire de la formation plus deux semestres. Pendant cette durée, il est possible de changer une fois de filière sans invoquer de motif particulier.

Libre choix de l'établissement et du lieu de formation (art. 14)

Le libre choix de la formation reste garanti. Cependant, si la filière 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 toutefois tenus de prendre en compte au moins les frais personnels qui auraient découlé de la formation la meilleur marché.

³⁷ Le texte du concordat et les commentaires des cantons peuvent être consultés sous www.edudoc.ch > Documentation CDIP > Bases juridiques CDIP

³⁸ Ces cantons sont, dans l'ordre de leur adhésion au concordat: BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE, GL et JU.

Montant d'une allocation complète (art. 15)

En vue d'une harmonisation matérielle, le concordat définit un «seuil» pour l'allocation la plus élevée: il fixe à 16 000 francs le montant minimal d'une allocation complète pour une personne en formation dans le degré tertiaire. Les cantons sont libres de prévoir des montants supérieurs.

Formations à structures particulières (art. 16)

Il est tenu compte des formations fortement structurées, qui empêchent d'avoir une activité professionnelle en parallèle, et des formations à temps partiel.

En outre, le concordat sur les bourses d'études fixe les principes relatifs au calcul des allocations (*art. 17 à 19*) et la réglementation de son exécution (*art. 20 à 22*).

La répartition des compétences et des tâches relatives au régime des bourses d'études au sens du concordat sur les bourses est réglée très clairement. La compétence de réglementation, l'exécution et la responsabilité du financement relèvent des cantons pour tous les degrés de formation. Pour le domaine de la formation du degré tertiaire (degrés tertiaires A et B), la Confédération alloue aux cantons, conformément à la loi sur les contributions à la formation, des contributions sous la forme de forfaits; le montant est calculé en fonction de la population de chaque canton.

Les cantons qui n'adhèrent pas au concordat ne sont pas tenus de respecter les directives énoncées ci-dessus.

6.1.2 Dispositif proposé

Le Conseil fédéral salue expressément les importants efforts d'harmonisation menés par les cantons concernant le régime des bourses d'études. Dans l'ensemble, ces efforts améliorent l'égalité des chances pour les personnes en formation, en particulier dans le degré tertiaire. L'objectif du Conseil fédéral est de soutenir et d'accélérer les efforts cantonaux d'harmonisation au moyen de la nouvelle réglementation fixée dans la loi sur les aides à la formation en restant dans le cadre des compétences prévues par la Constitution.

La révision ne change ni l'objet ni le champ d'application de la loi. La loi règle en premier lieu les conditions d'octroi des contributions fédérales pour les dépenses des cantons en faveur des aides à la formation dans le degré tertiaire. L'application est assurée comme auparavant par les cantons.

Au cœur du contre-projet indirect est ancré le principe que seuls les cantons qui respectent les dispositions d'harmonisation relatives au degré tertiaire définies dans le concordat du 18 juin 2009 sur les bourses d'études ont le droit de recevoir des subventions fédérales dans le cadre du régime des bourses d'études. Cette exigence est garantie par un renvoi général statique au concordat. L'unique exception est constituée par la disposition sur le montant des aides à la formation, qui ne doit pas être une condition pour l'octroi de subventions de la Confédération. Le législateur souligne ainsi que la loi règle les contributions de la Confédération aux cantons et non le montant attribué à tel étudiant. En outre, l'intégration dans la loi fédérale de

critères matériels relatifs au montant des bourses d'études irait au-delà de la compétence de la Confédération définie dans la Constitution³⁹.

La subvention fédérale doit continuer d'être répartie sous la forme de forfaits en fonction de la population résidante. Les différences résultant du potentiel économique et des capacités financières de chaque canton seront compensées dans le cadre de la RPT. Le subventionnement sous forme de forfaits garantit un accomplissement autonome des tâches.

Concernant les moyens que la Confédération doit engager, les plafonds de dépenses approuvés par le Parlement qui accompagnent le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI) ainsi que leur mise en œuvre annuelle dans le budget seront déterminants, comme c'est le cas aujourd'hui.

6.1.3 Appréciation de la solution retenue

Généralités

Le projet de révision de la loi fédérale offre la possibilité d'encourager l'harmonisation intercantonale du régime des bourses et des prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire. Tous les cantons sont incités à poursuivre les efforts d'harmonisation intercantonale. La révision du régime des bourses d'études s'inscrit dans le cadre des compétences prévues par la Constitution et respecte la répartition des tâches convenue entre la Confédération et les cantons. La loi qui fait l'objet du présent message régit les conditions d'octroi des contributions fédérales aux cantons. Il appartient aux cantons de déterminer quel étudiant a droit à une aide à la formation et de fixer le montant de cette dernière, et la présente révision ne prévoit pas de modifier ce principe. Dans l'optique d'établir une loi succincte, le Conseil fédéral renonce explicitement, dans le respect de l'autonomie et de la responsabilité des cantons, à fixer une réglementation relative aux droits des étudiants qui aille au-delà du concordat sur les bourses d'études.

Les conditions d'allocation des bourses d'études en place ont déjà un certain effet d'harmonisation:

- l'origine et les critères d'aptitude des bénéficiaires potentiels d'aides à la formation sont définis;
- les formations donnant droit à des aides à la formation sont définies;
- la durée réglementaire des études est définie et le libre choix du domaine et du lieu d'études est garanti.

Adhérer au concordat sur les bourses d'études n'est pas une condition indispensable pour recevoir des contributions fédérales. Le canton doit seulement respecter les exigences du concordat pour les aides à la formation du degré tertiaire au sens ci-dessus. Le renvoi au respect des dispositions formelles du concordat du 18 juin 2009 sur les bourses d'études renforce l'effet d'harmonisation, notamment dans les domaines suivants:

³⁹ Initiative parlementaire 97.419, Article constitutionnel sur l'éducation. Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) du 23 juin 2005 (FF 2005 5159, ici p. 5213)

- l'âge maximal fixé par les cantons pour le droit 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 et tient compte des structures de formation 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;
- les dispositions définissant les bénéficiaires potentiels d'une aide à la formation sont précisées et complétées;
- le libre choix de la formation 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 toutefois tenus de prendre en compte au moins les frais personnels qui auraient découlé de la formation la meilleur marché.

Jusqu'à présent, onze cantons ont adhéré au concordat sur les bourses d'études, qui est donc entré en vigueur. D'autres cantons suivront dans un avenir proche. De nombreuses lois cantonales sur les bourses d'études sont en révision dans le sens de l'harmonisation souhaitée par les cantons. Le concordat sur les bourses d'études induit une importante dynamique d'harmonisation. Une acceptation de l'initiative populaire mettrait très certainement fin à ce processus pendant de nombreuses années d'ici à ce que de nouvelles bases légales soient créées.

Procédure de consultation

Le 31 octobre 2012, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie (Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR] depuis le 1^{er} janvier 2013) à engager une procédure de consultation sur le projet de révision totale de la loi sur les contributions à la formation. La procédure de consultation s'est achevée le 14 février 2013.

69 collectivités et organisations (cantons, partis politiques, associations faitières de l'économie, organes et organisations de la politique de la formation et de la science et autres organisations) ont été invitées à prendre position sur le projet. Au total, 90 prises de position ont été enregistrées. Elles émanent des 26 cantons, de sept partis politiques, d'une association faitière des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, de sept associations faitières de l'économie, de neuf organes et organisations de la politique de la formation et de la science et de 40 représentants d'autres milieux concernés.

Les résultats de la procédure de consultation sont présentés en détail dans le rapport du 10 avril 2013 sur les résultats de la consultation⁴⁰. Une grande majorité des participants à la procédure de consultation se félicitent du projet d'opposer un contre-projet indirect à l'«Initiative sur les bourses d'études» sous la forme d'une révision totale de la loi sur les contributions à la formation. Le maintien de la com-

⁴⁰ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2012 > Département fédéral de l'économie

pérence des cantons prévue actuellement dans la Constitution est très peu contesté. De nombreux participants à la consultation soulignent que le degré tertiaire englobe autant les formations de culture générale que les formations professionnelles (degrés tertiaires A et B); cet avis est exprimé par plusieurs cantons et partis et plus particulièrement par les associations faitières de l'économie. Une minorité des participants demandent que la possibilité d'étendre le champ d'application au degré secondaire II dans une base constitutionnelle soit examinée. De nombreux cantons, partis et autres organisations exigent un engagement financier plus important de la Confédération dans le régime des bourses d'études.

Les cantons, notamment, approuvent largement l'orientation générale des principes et tout particulièrement le fait que la loi se base sur les efforts d'harmonisation menés au niveau cantonal. Cependant, une grande majorité des cantons demandent que la loi, plutôt que de reprendre des règles isolées du concordat sur les bourses d'études, renvoie à l'ensemble du texte. Plusieurs partis politiques et d'autres organisations estiment que la Confédération devrait également intégrer dans la législation fédérale l'harmonisation matérielle prévue par le concordat sur les bourses d'études. Seuls quelques cantons soutiennent fermement cette demande.

La majorité des partis politiques, quelques cantons et de nombreuses organisations insistent sur l'importance capitale du libre choix des études et sur le besoin de mobilité des étudiants. Le concordat sur les bourses d'études dispose que les cantons peuvent se baser sur la formation la moins coûteuse pour le calcul des aides à la formation et fixer les montants en fonction de ce critère. Ces cantons, partis et organisations rejettent l'idée énoncée dans le projet mis en consultation de reprendre dans la loi fédérale une disposition allant dans ce sens.

Mise au point de l'avant-projet

Lorsqu'il a pris acte du rapport sur les résultats, le Conseil fédéral a également chargé le DEFR de retravailler le projet de loi et d'élaborer un message. Les points ci-après du projet de loi ont été revus conformément à la décision du Conseil fédéral.

- *Maintien de l'objet et du champ d'application de la loi*: la loi sur les aides à la formation continuera de se rapporter uniquement au degré tertiaire. L'égalité de traitement entre les filières de formation axées sur la culture générale et les filières de formation axées sur les connaissances professionnelles (degrés tertiaires A et B) doit être garantie plus clairement.
- *Intégration d'un renvoi général statique au concordat sur les bourses d'études*: l'idée de reprendre des articles isolés du concordat est abandonnée. Au lieu de cela et dans l'optique d'établir une loi succincte, la décision d'intégrer un renvoi général statique aux critères formels du concordat du 18 juin 2009 sur les bourses d'études est adoptée.
- *Maintien de la répartition des contributions fédérales en fonction de la population résidente*.
- *Abandon de l'idée d'introduire des dispositions matérielles*: les dispositions légales ne doivent se rapporter qu'aux aspects formels de l'harmonisation.

6.1.4 Adéquation des moyens requis

La répartition des contributions fédérales s'effectue comme actuellement en fonction de la population résidante du canton. La répartition établie par la RPT est ainsi maintenue.

6.1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le projet, établi sur la base du concordat sur les bourses d'études, que le Conseil fédéral oppose comme contre-projet indirect à l'«Initiative sur les bourses d'études» comporte de nombreux aspects que l'on retrouve dans la législation sur les aides à la formation des pays voisins. Les lois et ordonnances en vigueur en Italie, en France et en Autriche se focalisent explicitement sur l'amélioration de l'égalité des chances. Les étudiants sont soutenus et encouragés sur le plan financier indépendamment de leur âge, de leurs intérêts académiques, de leur situation socio-économique et de leur région d'origine. La large palette de possibilités d'encouragement aux études sert en premier lieu à répondre aux besoins et aux désirs de carrière individuels des étudiants. L'Allemagne dispose d'une loi fédérale (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*, BAföG) qui offre elle aussi une vaste base pour l'encouragement. L'octroi des bourses et les modalités de remboursement des prêts d'études sont toutefois liés à des critères précis (durée et réussite des études). Ce système tend à encourager des étudiants dont on attend des prestations scolaires et professionnelles supérieures à la moyenne⁴¹. Dans les pays voisins, le paiement des bourses d'études est réglé de manière entièrement subsidiaire. La durée d'octroi de l'aide à la formation est égale au temps d'études prévu par la loi. Elle couvre la durée minimale d'un cursus plus un semestre. Il est cependant possible de demander une prolongation de la durée de l'encouragement.

De manière générale, la tendance qui se dessine dans les pays voisins est une attribution plus différenciée des bourses d'études. L'Autriche, par exemple, fait une différence entre les études menées dans le pays et les études menées à l'étranger; elles prévoient également des règles spécifiques pour les personnes qui ont travaillé longtemps avant de commencer leurs études et qui subviennent elles-mêmes à leurs besoins, pour les étudiants qui exerçaient une activité lucrative parallèlement à leurs études et ont dû l'abandonner momentanément pour pouvoir se consacrer à ces études, pour les étudiants avec enfants, ou encore pour les étudiants handicapés⁴². En plus des différentes bourses d'études prévues, il existe, dans les pays voisins, d'autres possibilités d'encouragement financier telles que les allègements fiscaux en faveur des parents d'étudiants ou les aides familiales.

⁴¹ Cf. Erste Verordnung zur Änderung der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung, 2011 (Allemagne).

⁴² Cf. Gesamte Rechtsvorschrift für Stipendienförderungsgesetz 1992, édition du 22 avril 2013 (Autriche). www.ris.bka.gv.at > Bundesrecht > Bundesrecht konsolidiert > Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009824

Si l'on compare la situation au niveau européen, le Danemark a le taux le plus élevé d'étudiants recevant des aides financières (90 %). Dans de nombreux pays nordiques (Finlande, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni), une majorité d'étudiants perçoivent des subventions. L'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie accordent des aides à la formation à 10 à 30 % des étudiants⁴³.

6.1.6 Mise en œuvre

Il n'existe actuellement aucune disposition d'exécution relative à la loi du 6 octobre 2006 sur les contributions à la formation. En l'état actuel, il apparaît qu'aucune disposition d'exécution ne sera nécessaire non plus après la révision totale de cette loi.

6.1.7 Classement d'interventions parlementaires

Nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2006 P 06.3342 Système de financement des études à l'échelon national
(CN 6.10.06, Randegger)

2006 P 06.3304 Système de financement des études à l'échelon national
(CE 20.9.06, Leumann)

Ces deux postulats chargent le Conseil fédéral de soumettre dans les meilleurs délais un rapport dans lequel il présentera un modèle valable pour toute la Suisse pour le financement des études au moyen de crédits, en complément des bourses et des prêts réglés par la RPT entre la Confédération et les cantons.

2001 P 01.3456 Conditionner l'octroi de bourses d'études aux résultats
des boursiers
(CN 18.3.02, Groupe de l'Union démocratique du centre)

Ce postulat⁴⁴ demande au Conseil fédéral de modifier la loi sur les subsides de formation de telle manière que le montant des bourses non remboursables soit subordonné aux prestations fournies par leurs bénéficiaires.

Le Conseil fédéral a examiné les exigences de ces postulats. L'intégration des critères formels du concordat sur les bourses d'études dans la loi sur les contributions à la formation répondra en grande partie aux demandes exprimées.

⁴³ Cf. National Student Fee and Support Systems 2011/12. European Commission.
<http://eacea.ec.europa.eu> > eurydice

⁴⁴ Cette intervention parlementaire a été déposée sous forme de motion et transmise sous forme de postulat par le Conseil national.

6.2 Commentaires des dispositions

Préambule

La loi du 6 octobre 2006 sur les contributions à la formation⁴⁵ se fonde, comme le présent projet de révision, sur l'art. 66, al. 1, Cst. En vertu de cette disposition, la Confédération peut allouer 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 des personnes en formation qui ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour assumer elles-mêmes les frais personnels découlant de leur formation. Le principe de subsidiarité est donc garanti. L'exigence de l'initiative populaire 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., la Confédération peut encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation⁴⁶. Le projet qui fait l'objet du présent message s'inscrit dans le respect de ce principe.

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet, champ d'application et but

Cet article précise que la loi sur les aides à la formation 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.; il s'agit de bourses ou de prêts d'études octroyés par les cantons pour des études dans les hautes écoles universitaires (universités cantonales et EPF) et les hautes écoles spécialisées, ainsi que dans d'autres institutions du domaine de la formation du degré tertiaire (formation professionnelle supérieure, par ex. écoles professionnelles supérieures) (al. 1, let. a).

Par études, on entend, au sens de cette loi, toutes les formations sanctionnées par un master ou par un autre titre 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.

Avec cette loi, le Conseil fédéral entend également soutenir l'harmonisation entre les cantons dans le domaine des bourses et des prêts d'études (al. 2).

Art. 2 Définitions

Les notions de «bourses» et de «prêts d'études» sont définies comme dans la loi en vigueur⁴⁷. La définition du terme générique «aides à la formation» y a été ajoutée (let. a). Cette expression apparaît dans la loi à chaque fois que sont employés ensemble les termes «bourses et prêts d'études».

⁴⁵ RS 416.0

⁴⁶ Voir à ce propos le 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 à 12

⁴⁷ Cf. art. 12, al. 1, du concordat sur les bourses d'études

Section 2 Contributions fédérales

Art. 3 Principe

Le principe énoncé à l'al. 1 est repris de la loi en vigueur et reste inchangé. L'Assemblée fédérale fixe chaque année la somme totale des contributions disponible pour les dépenses des cantons.

Art. 4 Conditions

L'art. 4 a été introduit après la procédure de consultation (cf. ch. 6.1.3); il dispose que les contributions fédérales sont allouées dans la mesure où les cantons remplissent les conditions d'octroi des aides à la formation dans le domaine de la formation du degré tertiaire définies aux art. 3, 5 à 14 et 16 de l'Accord intercantonal du 18 juin 2009 sur l'harmonisation des régimes des bourses d'études⁴⁸. Ces dispositions portent sur les points suivants: subsidiarité de la prestation, personnes ayant droit à une allocation de formation, domicile déterminant le droit à une allocation de formation, exercice d'une activité professionnelle, filières de formation donnant droit à une allocation, formations reconnues, première et deuxième formations, conditions requises concernant la formation, forme des allocations de formation et âge limite, durée du droit à l'allocation, libre choix de l'établissement et du lieu de formation et formations à structures particulières⁴⁹. Le renvoi au concordat sur les bourses est un renvoi statique. Si les cantons modifient les articles précités du concordat, la loi fédérale ne renverra donc pas automatiquement à la version modifiée du concordat. L'autorité responsable vérifiera, dans le cadre des dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁵⁰, si les bénéficiaires des contributions respectent ces conditions.

Art. 5 Répartition des contributions

Dans le cadre de la révision totale, il est proposé de modifier le titre de l'art. 5 de façon à remplacer «Calcul des contributions» par «Répartition des contributions», qui correspond mieux à l'objet effectif de l'article. Les contributions sont versées sous la forme de forfaits.

Le modèle en vigueur est maintenu pour la répartition entre les cantons: les contributions fédérales pour les aides à la formation sont réparties en fonction de la population de chaque canton.

Section 3 Soutien à l'harmonisation intercantonale et statistique

Art. 6 Soutien à l'harmonisation intercantonale

La possibilité de soutenir financièrement l'harmonisation intercantonale est maintenue. Elle permet par exemple à la Confédération de participer financièrement, dans

⁴⁸ www.edudoc.ch > Documentation CDIP > Bases juridiques CDIP

⁴⁹ Les dispositions du concordat sur les bourses d'études et les commentaires afférents de la CDIP du 18 juin 2009 peuvent être consultés sous www.edudoc.ch > Documentation CDIP > Bases juridiques CDIP

⁵⁰ RS 616.1

les limites des crédits votés, à un «secrétariat des bourses d'études suisses» 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. Cette disposition reste i.

Art. 7 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 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)⁵¹.

Section 4 Dispositions finales

Art. 8 Abrogation du droit en vigueur

La loi du 6 octobre 2006 sur les contributions⁵² sera abrogée lors de l'entrée en vigueur de la présente révision totale. Le nouveau régime ne nécessite aucune réglementation transitoire étant donné que le montant des contributions de la Confédération continuera d'être déterminé en fonction de la population résidente. Nul ne pourra se prévaloir d'un droit à une aide à la formation à l'égard de la Confédération en vertu de la loi sur les aides à la formation. Ce droit est régi par les législations cantonales sur les aides à la formation, et c'est dans ces législations que la réglementation transitoire doit être fixée.

Art. 9 Référendum et entrée en vigueur

La loi sur les aides à la formation est sujette au référendum conformément à l'art. 141 Cst. Lorsque la loi aura été adoptée, elle ne pourra être publiée dans la Feuille fédérale que si l'initiative populaire a été retirée ou qu'elle a été rejetée lors de la votation populaire, auquel cas c'est le contre-projet indirect qui sera retenu. En adoptant la loi, le Parlement invite les auteurs de l'initiative populaire à retirer leur initiative. La détermination de la date d'entrée en vigueur de la loi est déléguée, comme d'ordinaire, au Conseil fédéral.

6.3 Conséquences

6.3.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières et conséquences pour le personnel

La loi sur les aides à la formation opposée comme contre-projet indirect à l'initiative populaire sur les bourses d'études n'engendre pas de dépenses et de charges de personnel supplémentaires pour la Confédération. Concernant les moyens que la

⁵¹ RS 235.1

⁵² RS 416.0

Confédération doit engager, les plafonds de dépenses approuvés par le Parlement qui accompagnent le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI) ainsi que leur mise en œuvre annuelle dans le budget seront déterminants, comme c'est le cas aujourd'hui.

6.3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet de loi qui fait l'objet du présent message soutient les efforts cantonaux d'harmonisation et oblige les cantons à participer à l'harmonisation s'ils veulent obtenir des subventions fédérales (cf. ch. 6.1.3). Les différences entre les lois cantonales sur les bourses d'études concernant les exigences relatives à l'octroi d'aides à la formation diminueront probablement. Etant donné que la répartition des contributions fédérales continuera à s'effectuer en fonction de la population résidante, il ne faut s'attendre à aucune conséquence financière directe pour les cantons qui ont adopté le nouveau régime. Dans le cas toutefois où un canton ne respecterait pas les conditions énoncées dans la loi, il perdrait le droit aux contributions fédérales.

6.3.3 Conséquences économiques

Grâce à une harmonisation accélérée des régimes d'aides à la formation dans le domaine de la formation du degré tertiaire, les demandes d'aides à la formation seront uniformisées et simplifiées dans toute la Suisse. L'attractivité des offres de formation au degré tertiaire (degrés tertiaires A et B) augmentera et l'accès à ces offres sera plus équitable. Tout cela contribuera à une meilleure valorisation du potentiel de talents de la Suisse.

6.3.4 Conséquences sociales

Un régime des aides à la formation harmonisé dans toute la Suisse pour le domaine de la formation du degré tertiaire contribue à promouvoir l'égalité des chances au sens de l'art. 2, al. 3, Cst. En outre, la mobilité sociale en Suisse est renforcée.

6.4 Aspects juridiques

6.4.1 Constitutionnalité et légalité

La loi qui fait l'objet du présent message se fonde sur l'art. 66, al. 1, Cst. Cette disposition (al. 1, 1^{re} phrase) autorise la Confédération à accorder des contributions aux cantons pour l'octroi d'aides à la formation destinées aux étudiants des hautes écoles et des autres institutions d'enseignement supérieur. Les normes fixées dans la section 2 de la loi reposent sur cette partie de la disposition constitutionnelle. La première partie de la 2^e phrase de l'art. 66, al. 1, Cst. autorise la Confédération à encourager l'harmonisation en matière d'aides à la formation; les dispositions de la section 3 de la loi reposent sur ce principe. La deuxième partie de la 2^e phrase de

cette même disposition autorise en outre la Confédération à fixer les principes applicables à l'octroi d'aides à la formation. Il n'est pas fait usage de cette compétence dans la loi révisée, car cette loi ne fixe pas directement les règles concernant l'octroi d'aides à la formation par les cantons. Elle contribue toutefois indirectement à l'harmonisation des aides à la formation en définissant les exigences que les cantons doivent respecter lors de l'octroi de ces aides pour pouvoir bénéficier des contributions de la Confédération.

6.4.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le projet de révision totale de la loi sur les contributions à la formation qui fait l'objet du présent message ne contrevient pas aux engagements internationaux de la Suisse, en particulier à ceux définis dans les accords bilatéraux avec l'UE.

6.4.3 Frein aux dépenses

La révision ne modifie aucunement la substance des dispositions énoncées aux art. 3 et 4 de la loi sur les aides à la formation; elles ne sont donc pas soumises au frein aux dépenses.

6.4.4 Conformité à la loi sur les subventions

La loi sur les contributions à la formation constitue la base pour faciliter l'accès à la formation et améliorer l'égalité des chances. Conformément à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les cantons sont responsables des aides à la formation. La compétence d'encouragement de la Confédération est subsidiaire et limitée au degré tertiaire. Actuellement, 14 % des dépenses des cantons dans le domaine de la formation du degré tertiaire sont couvertes par la Confédération.

Les montants des subventions sont établis sur la base des données sur la population publiées par l'Office fédéral de la statistique et répartis entre les cantons par décision du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Les cantons ont la possibilité de faire recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Le paiement des contributions s'effectue en une fois au terme du délai de recours.

6.4.5 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit aucune délégation permettant au Conseil fédéral d'édicter une ordonnance de substitution. Sur la base de la Constitution, le Conseil fédéral peut toujours édicter une ordonnance d'exécution. Cela ne semble cependant pas nécessaire en l'espèce.