

Initiative sur les bourses d'études : le mauvais chemin vers l'égalité des chances

dossierpolitique

30 mars 2015

Numéro 3

Initiative sur les bourses d'études L'«Initiative sur les bourses d'études», déposée en 2012 par l'Union des Étudiant-e-s de Suisse (UNES), sera soumise au vote le 14 juin. Le nouvel article constitutionnel demande que la compétence pour l'octroi de bourses d'études au degré tertiaire soit transférée à la Confédération. Elle relève aujourd'hui des cantons et les règles d'octroi et montants alloués varient considérablement. L'initiative demande une harmonisation à l'échelle nationale, pour une plus grande égalité des chances dans toutes les régions. Cet objectif est largement soutenu, mais le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative parce qu'elle passe outre le fédéralisme et engendre des coûts élevés. En lieu et place, un contre-projet indirect est proposé pour limiter l'aide fédérale aux cantons dont les règles d'octroi des bourses d'études respectent le concordat correspondant. Pour l'heure, seize cantons se sont engagés en ce sens. Le contre-projet entre en vigueur si l'initiative est refusée.

Position d'economiesuisse

- ▶ En Suisse, tout le monde devrait pouvoir suivre une bonne formation, quelle que soit la situation financière.
- ▶ L'initiative sur les bourses d'études dépasse le but fixé. Une bourse de 24 000 francs par an n'incite guère à travailler à côté des études.
- ▶ La compétence en matière de formation et de bourses d'études relève des cantons. L'initiative torpille leurs efforts constructifs visant à harmoniser les régimes des bourses d'études.
- ▶ Pour la Confédération et les cantons, les coûts supplémentaires induits par l'initiative de 500 millions de francs par an sont inacceptables.
- ▶ economiesuisse recommande de rejeter l'initiative et soutient le contre-projet indirect, raisonnable.

► L'origine sociale reste encore déterminante dans la décision d'effectuer ou non des études universitaires.

► L'octroi de bourses d'études, tous niveaux d'enseignement confondus, relève de la compétence des cantons.

Les régimes des bourses d'études en Suisse

De la nécessité d'un système de bourses d'études bien développé

Les individus issus de familles aisées ont de plus fortes chances d'obtenir un diplôme universitaire que leurs semblables. En dépit des efforts politiques en faveur de l'égalité des chances, cela n'a guère changé comme le note le Rapport 2014 sur l'éducation en Suisse¹. La situation financière n'est pas le seul, mais l'un des facteurs importants dans la décision de faire ou non des études.

Ceux qui grandissent dans une famille moins bien lotie cherchent plutôt à accéder directement au monde du travail. Ils doivent souvent travailler à côté de leurs études pour les financer, ce qui n'est pas toujours possible et augmente le risque de ne pas achever la formation. Les bourses et prêts d'études permettent de désamorcer ce problème. Du point de vue social mais aussi économique, il est primordial de ne pas laisser des talents en friche à cause de leur origine sociale. Un système des bourses d'études performant est payant, aussi pour pallier le manque de main-d'œuvre qualifiée.

Répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons

En Suisse, l'aide financière à tous les niveaux d'enseignement fait partie des compétences des cantons. Cette structure fédéraliste reflète leur responsabilité générale en la matière, car les universités et hautes écoles spécialisées (hormis les EPF) sont également des institutions cantonales. La Confédération subventionne les régimes des bourses d'études et octroie ses propres aides aux étudiants des EPF, étudiants étrangers en Suisse ou étudiants suisses auprès de certaines universités étrangères.

En 2013, les cantons ont dépensé 334 millions de francs en bourses et prêts d'études, soit un pour cent du budget de l'enseignement. 53% ont été alloués aux étudiants du degré tertiaire (universités, hautes écoles spécialisées, écoles supérieures). D'autres sources d'aide en Suisse sont les institutions de formation elles-mêmes ainsi que certaines entreprises et fondations.

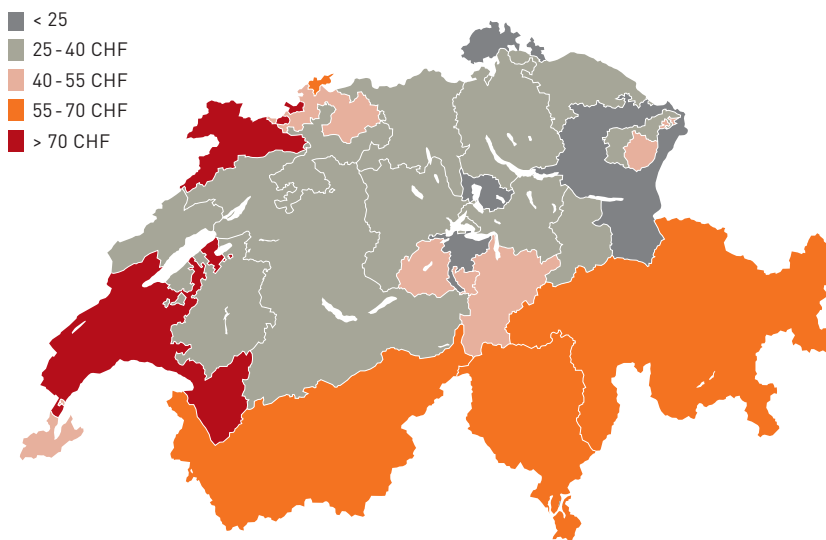
¹ Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE): L'éducation en Suisse – rapport 2014. Aarau, 2014

Figure 1

► En 2013, les dépenses pour les bourses d'études ont atteint à peine 20,10 francs par habitant à Schaffhouse, mais 78,40 francs dans le canton de Vaud.

Dépenses cantonales très différentes

Bourses d'études par habitant, 2013



Source : Office fédéral de la statistique (OFS) : Bourses et prêts d'études cantonaux 2013. Neuchâtel, 2014

► Le besoin d'harmoniser les règles d'octroi des bourses d'études est reconnu par un large consensus.

Grandes disparités entre les cantons

En 2013, 7,2% des personnes en formation post-obligatoire ont bénéficié d'une aide financière publique. Cette proportion a même atteint 11% auprès des hautes écoles pédagogiques et universitaires. La contribution moyenne, qui s'est élevée à 8276 francs par an au degré tertiaire, cache les différences conséquentes entre les cantons. Selon les régions, une bourse complète peut ainsi varier entre moins de 6000 et plus de 12000 francs par an.

En 2013, un petit 0,3% de la population a bénéficié des bourses d'études dans le canton de Zurich, alors que cette part atteignait 1,26% dans le canton des Grisons. Les montants que les cantons investissent en moyenne par habitant divergent aussi fortement (cf. figure 1). La structure sociale à elle seule n'explique pas ces différences. D'où un large consensus sur la nécessité d'agir.

Revendications de l'initiative

► L'initiative de l'UNES veut que la compétence en matière de bourses d'études soit transférée à la Confédération.

Exigences centrales des initiants

Le 20 janvier 2012, l'Union des Étudiant-e-s de Suisse (UNES) a déposé l'initiative sur les bourses d'études avec 117 069 signatures valables. Dans son essence, le projet demande que la législation en matière d'aides à la formation passe des cantons à la Confédération. Les cantons continueront de verser les bourses, mais leur montant et les règles d'octroi seront fixés au niveau fédéral.

Le texte de l'initiative

I. La Constitution fédérale 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.

► Les étudiants devraient pouvoir disposer d'au moins 24 000 francs par an, dont une bourse devrait en général couvrir la moitié.

À quoi correspond le « niveau de vie minimal » ?

Le texte de l'initiative ne donne aucune indication quant au montant précis des bourses d'études. En renvoyant aux dispositions transitoires, l'UNES part cependant du principe que les étudiants des filières menant aux degrés de bachelor et de master ont besoin d'au moins 24 000 francs par an pour assumer leurs frais de formation et subvenir à leurs besoins. Cela correspond aux derniers relevés de l'Office fédéral de la statistique sur les conditions de vie des étudiants en Suisse: en 2013, leur revenu médian s'élevait à 2000 francs par mois². Cet argent ne peut pas toujours être couvert grâce au soutien familial ou à une activité rémunérée à côté des études. Les initiants estiment qu'une bourse devrait en couvrir environ la moitié, c.-à-d. 12 000 francs par an, ce qui représente une hausse de plus de 50% par rapport à l'actuelle valeur moyenne en Suisse. Selon l'UNES, une bourse complète s'élèverait ainsi à 24 000 francs par an, plus 4000 francs par enfant de l'étudiant(e). Pour le degré tertiaire, les initiants veulent en outre que la proportion de bénéficiaires augmente à 20%, soit deux fois plus qu'à l'heure actuelle.

² Office fédéral de la statistique (OFS): Conditions d'étude et de vie dans les hautes écoles suisses: Rapport principal de l'enquête 2013 sur la situation sociale et économique des étudiant-e-s. Neuchâtel, 2015

► Augmenter à 20 % la proportion de bénéficiaires ferait exploser les coûts globaux.

Figure 2

► Les formations tertiaires exercent un attrait croissant.

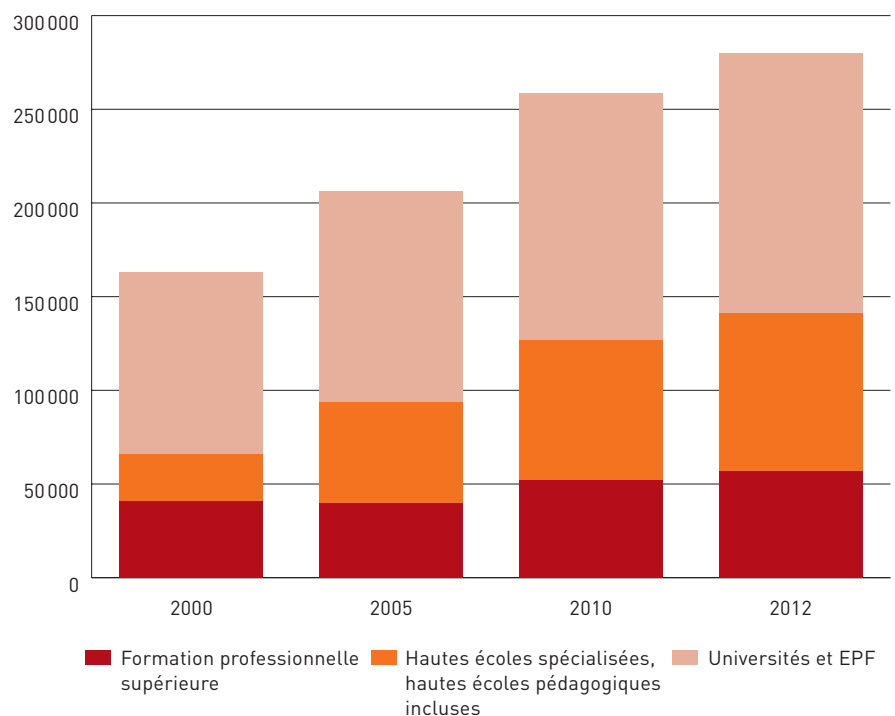
Effets néfastes de l'initiative

Dépenses supplémentaires de 500 millions de francs par an

L'acceptation de l'initiative sur les bourses d'études entraînerait une forte croissance des dépenses. À supposer que 20% des étudiants du degré tertiaire reçoivent une aide financière, le nombre de bourses dépasserait 50 000. Multiplié par 12 000 francs, l'on se retrouve ainsi avec des coûts annuels de 600 millions de francs, soit 500 millions de plus que le budget actuel de la Confédération et des cantons pour les allocations de formation. Pareille augmentation nécessitera immanquablement des mesures d'économies dans d'autres domaines. Et si l'on veut maintenir ce cap à plus long terme, les coûts grimperont davantage, car le nombre d'étudiants du degré tertiaire n'a cessé d'augmenter ces dernières années (cf. figure 2).

Nombre d'étudiants du degré tertiaire

Évolution depuis l'an 2000



Source: OFS

► Le texte de l'initiative ne dit mot de la formation professionnelle supérieure, laquelle risque d'être pénalisée.

Pas d'égalité des chances

L'initiative parle pour ainsi dire exclusivement des universités. De toute évidence, les initiants veulent surtout améliorer l'égalité des chances pour les étudiants des universités et hautes écoles spécialisées (tertiaire secteur A). Les branches de la formation professionnelle supérieure ne sont que peu ou pas prises en compte (tertiaire secteur B: examens professionnels, examens professionnels supérieurs et filières des écoles supérieures). La figure 2 montre pourtant que, dans ce secteur du degré tertiaire aussi, le nombre d'étudiants (actuellement 60 000) va croissant.

Pour promouvoir une réelle égalité des chances, il faut que la Confédération et les cantons disposent d'instruments ciblés et dont le champ d'application est clairement défini. Dans le cas contraire, il y a le risque que certains groupes soient arrosés et que d'autres n'aient rien, alors qu'ils auraient plus besoin d'aide.

► La somme que les initiants visent pour une bourse complète est si élevée que travailler à côté des études devient inintéressant.

► Bouleverser les responsabilités a de lourdes conséquences et affecte aussi la RPT.

► La Confédération est déjà compétente pour harmoniser les régimes de bourses d'études des cantons.

24 000 francs : faux stimulant et pénalisation de ceux qui s'autofinancent

Les personnes en situation financière difficile qui toucheront une bourse annuelle complète de 24 000 francs ne chercheront sans doute pas de travail à côté des études, car cela ne répondra plus à aucune nécessité. Mais travailler durant les études est instructif et aide ensuite à démarrer dans la vie professionnelle. L'initiative crée donc de fausses incitations qui, sur le long terme, ne sont pas dans l'intérêt des étudiants et créent de surcroît une inégalité inconvenante. De nombreuses familles de la classe moyenne qui financent elles-mêmes les études de leurs enfants ne pourront peut-être pas verser aussi facilement 2000 francs par mois à leurs enfants pour les études.

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons mise à mal

L'initiative passe totalement outre le fait que la politique suisse d'éducation et de formation supérieure est essentiellement une affaire cantonale. C'est pourquoi la Confédération s'est retirée du système des bourses pour le niveau secondaire II et fournit ses subsides indirectement via la péréquation. Depuis 2009, elle subventionne en outre les régimes des bourses d'études à hauteur d'environ 25 millions de francs par an, mais les règles d'octroi sont fixées par les cantons. Si l'initiative est acceptée, la responsabilité générale de toutes les aides à la formation passera à la Confédération. Cela va à l'encontre de la répartition des tâches dans l'esprit fédéraliste, augmente la charge de travail pour la Confédération et nécessite d'adapter la péréquation (RPT).

Efforts d'harmonisation des cantons torpillés

Depuis de nombreuses années, les cantons s'efforcent d'accorder leurs règles d'octroi des bourses d'études. Si la Confédération a la compétence légale de soutenir cette harmonisation, elle ne peut toutefois pas l'imposer. Le concordat sur les bourses d'études, décidé en 2009 par les cantons, montre que c'est la voie à suivre (cf. plus bas). Même si l'on peut comprendre que les associations d'étudiants veuillent faire avancer les démarches, le changement de système dû à l'initiative anéantirait les résultats atteints à ce jour.

Le contre-projet indirect du Parlement

Le concordat sur les bourses d'études

En juin 2009, les directeurs cantonaux de l'instruction publique ont adopté un accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études), fixant des règles exhaustives pour l'octroi de l'aide à la formation. Celles-ci garantissent par exemple que personne ne perde son droit à une aide financière s'il déménage dans un autre canton. Le concordat est entré en vigueur le 1^{er} mars 2013, après avoir été ratifié par dix cantons, le nombre requis. Aujourd'hui, ils sont seize (cf. figure 3).

Figure 3

► La majorité des cantons a déjà ratifié le concordat sur les bourses d'études.

Les signataires du concordat sur les bourses d'études

Les seize cantons signataires représentent 69,4 % de la population.



Source : Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)

► Le concordat fixe les normes minimales, que les cantons peuvent revoir à la hausse le cas échéant.

Les cantons signataires se sont engagés à reprendre les règles d'attribution et normes minimales du concordat dans leur législation en matière d'aides à la formation. L'une des règles énoncées prévoit ainsi que le choix de la branche ou du lieu d'études ne doit pas affecter le droit à une bourse. La durée de l'aide comprend le cycle d'études plus deux semestres. La limite d'âge fixée par les cantons pour obtenir le droit à une bourse ne peut pas être inférieure à 35 ans au début des études du bénéficiaire de la bourse. Le concordat tient également compte du fait que certaines structures permettent plus ou moins bien de suivre un travail à côté. Enfin, les cantons ont convenu que la somme annuelle octroyée pour une bourse complète doit s'élever à 16 000 francs au moins.

Subsides fédéraux liés au concordat sur les bourses d'études

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative de l'UNES, mais reconnaissent qu'elle exprime une préoccupation légitime, à savoir une plus grande égalité des chances grâce à des régimes de bourses d'études efficaces. Ils proposent donc un contre-projet indirect pour la révision totale de la loi sur les contributions à la formation. Celui-ci entre automatiquement en vigueur si l'initiative sur les bourses d'études est refusée le 14 juin 2015.

► Pour toucher les subsides fédéraux, les cantons sont tenus de respecter les règles d'attribution du concordat.

Le contre-projet veut réserver le versement de cette aide fédérale aux seuls cantons dont le régime de bourses d'études respecte les règles d'octroi fixées par le concordat. Le canton de Zurich, qui ne l'a pas encore ratifié, a touché de tels subsides à hauteur de 4,45 millions de francs en 2013. Il devra désormais y renoncer s'il n'applique pas les normes minimales intercantionales. Pareillement pour le canton du Valais, lequel a reçu 1,02 millions de francs en 2013, mais refusé de signer le concordat.

► Le contre-projet préserve la souveraineté cantonale.

Chaque canton fixe l'aide minimum

Le montant minimum pour une bourse d'études complète n'est en revanche pas imposé, les cantons restent libres de fixer un seuil plus bas. En renonçant à déclarer quasiment obligatoire même le minimum financier, le pouvoir souverain de décision des cantons est maintenu. Du point de vue économique, il est certes regrettable que les subsides fédéraux continuent d'être calculés en fonction du nombre d'habitants. Un subventionnement tenant compte des prestations effectives aurait sans doute plus motivé les cantons à développer leurs régimes des bourses d'études.

Selon economiesuisse, le contre-projet reste cependant la solution qui permet d'améliorer la situation dans l'ensemble du pays tout en restant fidèle au principe de subsidiarité. Contrairement aux exigences centralistes de l'initiative, les cantons gardent leurs compétences en matière de bourses d'études et sont ainsi libres de poursuivre l'harmonisation de leur propre chef.

Réforme des bourses d'études dans le canton de Zurich

Certains cantons admettent la nécessité d'adapter leur régime des bourses d'études. À Zurich, par exemple, le grand conseil a accepté mi-mars 2015 une réforme qui simplifiera notablement l'attribution des subsides. Il est prévu de fortement accroître la proportion de bénéficiaires et d'augmenter le budget correspondant de 15%, à environ 43 millions de francs par an. La réforme a le soutien de tous les partis et montre que les améliorations peuvent être initiées sans passer par la Constitution fédérale.

Conclusion

► L'initiative repose sur une approche centraliste engendrant des coûts élevés. *economiesuisse* recommande de la rejeter.

L'initiative sur les bourses d'études, qui sera soumise au peuple le 14 juin 2015, veut que les compétences en matière de bourses d'études soient désormais centralisées auprès de la Confédération. Les étudiants des universités et hautes écoles techniques seraient pratiquement en droit d'attendre de l'État qu'il complète automatiquement à 24 000 francs par an au moins les revenus qu'ils pourraient obtenir notamment grâce au soutien familial et/ou à une activité rémunérée. Dans l'idée des initiants, quelque 20% des étudiants devraient pouvoir bénéficier de telles allocations. Le projet ne dit pas comment financer les coûts supplémentaires de 500 millions de francs par an engendrés par l'augmentation massive des bourses.

Malgré ces aspects négatifs, l'initiative pointe un réel problème. Les montants et règles d'octroi des bourses dans les différents cantons présentent d'importantes différences. Pour y remédier, un concordat sur les bourses d'études est entré en vigueur en 2013. À ce jour, il a été ratifié par seize cantons. Ce concordat fixe des seuils minimums pour les règles d'octroi et les montants. Il est également le fondement du contre-projet indirect présenté par le Conseil fédéral et le Parlement. Désormais, les subsides fédéraux prévus pour les régimes des bourses d'études des cantons ne seront versés qu'à ceux qui se conforment au concordat. La décision quant aux montants des bourses reste toutefois une prérogative cantonale.

economiesuisse rejette catégoriquement cette initiative parce qu'elle dépasse le but fixé: allouer 24 000 francs à des personnes en situation financière difficile créée de nouvelles discriminations vis-à-vis des personnes en formation professionnelle supérieure ou qui financent elles-mêmes leurs études et ne peuvent prétendre à aucune aide.

► Tout en modération, le contre-projet indirect favorise l'égalité des chances et n'engendre pas de rupture du système.

economiesuisse soutient cependant le contre-projet indirect. Un système de bourses d'études bien développé et axé sur l'égalité des chances est indispensable pour le rôle formateur et novateur d'un pays. Face à la pénurie toujours plus grave de main-d'œuvre qualifiée, la Suisse ne peut pas se permettre de voir ses talents devoir renoncer à une formation, faute de moyens financiers. Le contre-projet répond à cette préoccupation sans bouleverser la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'enseignement.

Pour toute question :

maxim.wuersch@economiesuisse.ch
rudolf.minsch@economiesuisse.ch
oliver.steimann@economiesuisse.ch