

MESSAGE N° 36 8 octobre 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
sur les bourses et prêts d'études

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur les bourses et les prêts d'études remplaçant la loi du 28 novembre 1990 sur les bourses et prêts de formation (RSF 41.1). Ce message présente, de manière générale, le contenu de la nouvelle loi, ses conséquences financières pour l'Etat et les communes, ainsi que celles sur le personnel. Il contient également un commentaire des principaux articles modifiés par rapport à la loi actuelle.

Ce message comprend les points suivants:

1. Considérations générales

- 1.1 Effets des subsides de formation
- 1.2 Législation actuelle
- 1.3 Comparaison intercantonale

2. Pourquoi une modification de la loi sur les bourses et prêts de formation?

- 2.1 Incidences qui résultent de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT)
- 2.2 Loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire
- 2.3 La politique de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) relative aux subsides de formation
- 2.4 Changements intervenus sur le plan de la formation
- 2.5 Changements intervenus dans les structures familiales
- 2.6 Travaux entrepris dans le canton
- 2.7 Principaux défauts de la législation actuelle
- 2.8 Résultats de la consultation

3. Lignes directrices de la nouvelle législation

- 3.1 Objectifs des subsides de formation
- 3.2 Reconnaissance des formations donnant droit à des subsides
- 3.3 Nouvelle répartition des compétences entre la Commission des subsides de formation et le Service des subsides de formation
- 3.4 Répartition de la tâche entre canton et communes
- 3.5 Subsidiarité de l'intervention étatique et communale
- 3.6 Types de subsides de formation
- 3.7 Couverture du manque identifié par des subsides de formation et limites

4. Incidences financières et en personnel

- 4.1 Incidences financières pour l'Etat
- 4.2 Incidences financières pour les communes
- 4.3 Incidences en personnel

5. Commentaires des principaux articles

6. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

7. Référendum

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1.1 Effets des subsides de formation

Un système moderne et efficace de subsides de formation composé principalement de bourses et, en complément, de prêts permet au canton de faire bénéficier ses citoyens et citoyennes de possibilités de formations multiples. Le canton a intérêt à promouvoir l'égalité des chances d'accès à la formation s'il veut pouvoir utiliser au mieux le potentiel des capacités intellectuelles et culturelles de sa population, ceci au sein de tous les milieux sociaux. A long terme, les subsides de formation permettent ainsi au canton de rester compétitif et attractif au niveau économique, intellectuel et culturel.

Les subsides de formation contribuent à assurer les frais individuels de formation ne pouvant raisonnablement être assumés par la personne en formation et ses proches. Les bourses permettent d'éliminer ou de réduire les obstacles financiers à l'épanouissement professionnel et culturel des personnes en formation.

Le versement de faibles subsides de formation ou, pire, leur absence, conduirait les étudiants ou les étudiantes à prolonger la durée de leurs études: ils seraient dès lors contraints d'exercer une activité professionnelle accessoire importante pour subvenir à leurs besoins, voire même, dans certains cas, d'abandonner la formation envisagée, bloquant ainsi une ascension sociale déjà compromise par des facteurs sociaux et familiaux. Tout prolongement de la durée de la formation entraîne automatiquement un accroissement des coûts pour l'Etat, soit au niveau des institutions du canton, soit par le paiement des écolages prévus par les conventions [accord intercantonal universitaire, accord sur les hautes écoles spécialisées, convention scolaire passée avec les cantons de la Suisse du Nord-Ouest (Regionales Schulabkommen RSA), etc.].

1.2 Législation actuelle

La loi actuelle a été adoptée par le Grand Conseil le 27 septembre 1990 et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1992. Elle a réuni en une seule loi la loi d'application de la loi fédérale sur la formation professionnelle, la loi sur l'enseignement agricole et la loi sur les bourses d'études. Trois instances s'occupant de l'attribution de bourses ont été regroupées en un seul service (Service des subsides de formation, ci-après: le Service), rattaché à la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles (ancienne dénomination de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport).

1.3 Comparaison intercantonale

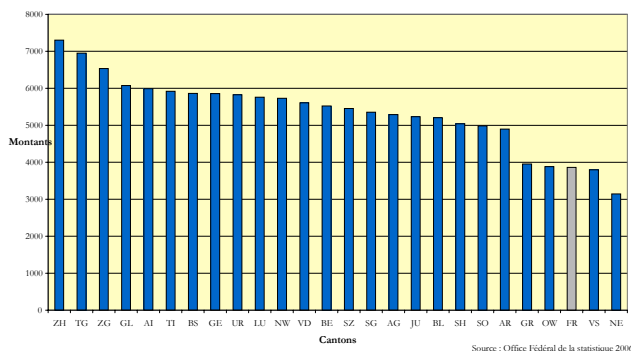
La comparaison des montants versés par le canton de Fribourg avec les moyennes suisses doit s'effectuer avec la plus grande prudence, car le taux des boursiers ou boursières y est sensiblement plus élevé. Plusieurs facteurs biaisent le résultat de la moyenne:

- Les personnes ayant obtenu des communes de petits montants mais ne bénéficiant pas toujours d'une bourse cantonale ont été prises en compte par l'Office

fédéral de la statistique, ce qui exerce une tendance à la baisse.

- Du fait de la relative jeunesse de la population du canton, la part des personnes en formation y est plus importante. Conséquence: les moyens financiers mis à disposition sont plus étalés.
- La législation actuelle permet à la Commission des subsides de formation (ci-après: la Commission) d'entrer en matière pour un large spectre de formations englobant les préformations, certains stages et les formations complémentaires.
- Une comparaison en termes réels (et non monétaires) réduirait les disparités observées. A l'exception des personnes étudiant en dehors du canton, il est manifeste qu'en prenant en compte un coût de la vie relativement modéré, le montant absolu des subsides augmente (un subside semblable n'a pas le même pouvoir d'achat à Zurich ou Genève qu'à Fribourg).

Moyenne par boursier (2005)

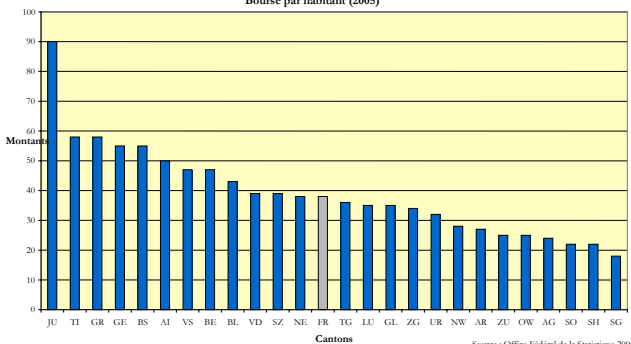


Source : Office Fédéral de la statistique 2006

Malgré la prise en considération de ces éléments, force est d'admettre que la moyenne des bourses versées aux bénéficiaires du canton de Fribourg se situe toujours en dessous de la moyenne suisse. Même en prenant en compte le fait que le revenu du canton est inférieur à la moyenne suisse, sa position resterait pratiquement inchangée.

Afin d'éviter toute imprécision dans la mesure de la moyenne pour le canton (le nombre de bénéficiaires étant élevé), la somme totale payée par le canton doit être considérée. En divisant ce montant par le nombre d'habitants du canton, on obtient un classement plus représentatif de son effort financier. On peut donc en déduire que, par rapport à ses moyens relativement inférieurs à d'autres cantons, il consacre une part importante au soutien de la formation.

Bourse par habitant (2005)



Source : Office Fédéral de la Statistique 2006

2. POURQUOI UNE MODIFICATION DE LA LOI SUR LES BOURSES ET PRÊTS DE FORMATION?

2.1 Incidences qui résultent de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT)

La législation d'exécution de la RPT inclut une nouvelle loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire. La RPT aura donc des incidences sur le système suisse et cantonal des bourses d'études. Son entrée en vigueur, prévue au 1^{er} janvier 2008, aura comme conséquence le retrait de la Confédération du financement des bourses d'études à l'exception du degré tertiaire (écoles techniques, écoles supérieures, hautes écoles spécialisées, universités). Le crédit mis à disposition par la Confédération sera réparti entre les cantons en fonction de leur population.

Au niveau tertiaire, la Confédération continuera donc de participer, par des subventions de base, au financement des subsides de formation octroyés par les cantons. Ce nouveau principe de subventionnement a pour effet une réduction des subventions fédérales d'environ 3 millions de francs. Le montant reçu actuellement par le canton de 3,8 millions de francs (subvention pour les dépenses 2005 du canton, des communes et des institutions privées) passera à environ 800 000 francs (répartis en fonction de la population des cantons).

Afin de compenser la diminution de la subvention liée aux dépenses pour les subsides de formation, un transfert financier interne au canton devra s'effectuer, afin que le montant inscrit au budget en faveur des bourses ne baisse pas.

Le changement de concept, outre le fait qu'il fasse perdre environ 3 millions de subventions fédérales au canton, pose un problème de redistribution des subventions fédérales pour les dépenses des communes et des institutions privées.

En effet, il n'existe plus aucun critère pertinent pour redistribuer une part des 800 000 francs que le canton recevra:

- En redistribuer une partie aux communes (200 000 francs) par rapport à leur population n'est pas une solution satisfaisante. D'une part, elles toucheraient une subvention sans avoir forcément des personnes en formation; d'autre part, les montants versés seraient négligeables. La redistribution selon la population ne semble justifiable que pour les grandes communes (p.ex. Fribourg: 25 000 francs, Bulle: 12 000 francs).
- Redistribuer une partie de la subvention (200 000 francs) proportionnellement aux bourses versées pour le degré tertiaire serait également inapproprié; un bon nombre de communes n'ont que quelques personnes en formation au degré tertiaire.

Pour la clarté et la simplification des opérations, la redistribution des subventions fédérales est abandonnée.

2.2 Loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire

La loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire contient des éléments à respecter afin de pouvoir bénéficier de la subvention fédérale.

Les nouveautés sont les suivantes:

- Subvention uniquement pour les dépenses des cantons dans le domaine de la formation du degré tertiaire
- Subvention fédérale sous forme de forfait en fonction de la population du canton
- Encouragement de l'harmonisation intercantonale et statistique

Les standards minimaux à respecter afin de pouvoir bénéficier des subventions portent sur:

- La compétence des cantons
- Le cercle des bénéficiaires
- Le libre choix du lieu de formation
- La reconnaissance des formations
- L'aptitude de la personne en formation
- Les structures de formation particulières et les changements de la formation

Les standards minimaux à respecter sont pris en considération dans le présent projet de loi.

2.3 La politique de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) relative aux subsides de formation

Au niveau de la formation secondaire du deuxième degré (la formation professionnelle et la formation générale du secondaire du deuxième degré), la responsabilité et le financement des subsides de formation relèveront uniquement des cantons. La CDIP est en train d'élaborer un accord intercantonal qui permettra d'harmoniser les réglementations relevant à l'avenir de la compétence des cantons. Considérant que la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire ne contient que quelques rares principes, exprimés sous la forme de conditions requises pour l'octroi des subventions, la CDIP élargit l'accord intercantonal au degré tertiaire. Dans la mesure du possible, les standards minimaux du projet en élaboration sont déjà pris en considération dans le présent projet de loi.

2.4 Changements intervenus sur le plan de la formation

L'évolution technologique et la globalisation ont influencé significativement le rôle de la formation: le domaine de la formation, tout comme le marché du travail, s'élargit continuellement provoquant un accroissement de la concurrence. En plus d'une formation capable de soutenir les comparaisons internationales, une mobilité et une flexibilité supérieures à la moyenne sont exigées.

Déclaration de Bologne 1999

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1990 sur les bourses et prêts de formation (LBPF), des changements sont intervenus sur le plan de la formation. Une modification importante découle notamment de la Déclaration de Bologne. Le système de formation en deux cycles, le premier menant au Bachelor, le second au Master, constitue l'élément essentiel de la réforme. En outre, le système European Credit Transfer System (ECTS) encourage la mobilité estudiantine par l'introduction d'une mesure commune de la charge de travail qui facilite la reconnaissance et la comparaison des cursus/cours proposés au niveau international. Ces nouveautés permettent aux étudiants et aux étudiantes d'acquérir des qualifications professionnelles reconnues tant sur le plan national qu'international.

Un autre changement important réside dans la flexibilité accrue de la structure du cursus choisi. La séparation bachelor/master et l'adoption d'un système composé de modules encouragent la mobilité, mais améliorent aussi la possibilité d'expériences professionnelles. Cela permet aux étudiants et aux étudiantes de mieux tenir compte de leur situation personnelle (contraintes familiales, financement des études et exigences professionnelles nécessitent une flexibilité accrue du cursus de formation). Les nouvelles formes de formation ont une influence sur la durée de la formation qui augmente et donc sur l'octroi des bourses.

2.5 Changements intervenus dans les structures familiales

Sous l'effet de plusieurs facteurs, le concept de la famille a évolué au cours des dernières décennies: en Suisse, 41,3% des mariages conclus en 2003¹ vont statistiquement se terminer par un divorce.

En 2003, le nombre de mariages en Suisse a reculé. Cela ne signifie toutefois pas que les individus vivent nécessairement seuls, mais ils se tournent vers des formes non institutionnelles.

Dans 34,4% des mariages conclus en 2003, l'un des conjoints était déjà divorcé ou veuf.

La législation actuelle ne tient pas assez compte des nouvelles structures familiales. En se basant sur le modèle de la famille standard, à savoir un couple marié avec un ou plusieurs enfants communs, elle laisse la Commission des subsides de formation se charger des modalités d'application sous forme de directives.

Le statut familial des parents n'a pas d'incidence sur l'obligation d'entretien des enfants. La législation révisée devra toutefois adapter la méthode de calcul pour déterminer la participation financière raisonnablement exigible des parents dans le contexte des nouvelles structures familiales et des autres personnes légalement tenues à l'entretien.

¹ www.bfs.admin.ch/portal/fr/index/themen/bevoelkerung/

2.6 Travaux entrepris dans le canton

Postulat Stéphane Gmünder/Benoît Rey du 12 mai 1999 (N° 234.99)

Les postulants avaient demandé au Conseil d'Etat d'une part de confirmer le maintien de son effort financier malgré la diminution de la subvention fédérale et d'autre part d'étudier la possibilité d'une participation de toutes les communes du canton, afin de supprimer les différences de traitement existantes.

Dans sa réponse du 26 octobre 1999, le Conseil d'Etat a affirmé son intention de maintenir des montants de même ordre pour les subsides de formation, malgré le retrait de la Confédération.

Avec l'entrée en vigueur de la RPT, il s'est également mis d'accord pour étudier le rôle des communes dans le domaine des bourses.

Examen périodique de la subvention

En 2003, le Conseil d'Etat a soumis le domaine des bourses et prêts de formation à l'examen périodique des subventions cantonales. Suite à cette analyse, le Conseil d'Etat a défini les mesures importantes suivantes à prendre en compte lors d'une prochaine révision de la loi:

- Compétences propres d'octroi, au moins pour les requêtes ne présentant aucune difficulté particulière, à attribuer au Service des subsides de formation. Ainsi, par une autonomie accrue, le processus de décision sera raccourci.
- Procédure d'appel automatique des données fiscales requises pour la détermination du droit aux subsides de formation. La base légale adéquate le permettant n'existe pas.
- Redéfinition de la répartition des tâches et de la prise en charge du financement des bourses et prêts de formation entre l'Etat et les communes. Actuellement, rien n'oblige les communes à accorder des subsides et le canton ne couvre que 75% du manque identifié. Une clarification des obligations est donc nécessaire.

Nouvelle base de calcul dès le 1^{er} septembre 2004 / revenu «social»

Le 6 juillet 2004, le Conseil d'Etat a modifié le règlement d'exécution sur les bourses et prêts de formation quant à la base de calcul utilisée pour déterminer l'aide à la formation. La base du calcul est toujours le revenu imposable des parents. Toutefois, des déductions fiscalement admises ont été rajoutées au revenu imposable pour le calcul de la bourse. Tenant compte du fait que le revenu imposable n'est pas à même de représenter au mieux la capacité économique réelle des contribuables, cette adaptation du revenu déterminant a eu lieu suite au postulat Collaud (N° 201.02) concernant un revenu social servant de base à la détermination des aides étatiques.

Le Grand Conseil avait refusé la prise en considération du postulat en question. Cependant le Conseil d'Etat s'était engagé à examiner rapidement la question.

Lors de sa séance du 13 mai 2003, le Conseil d'Etat s'est déterminé également sur les points suivants à prendre en considération lors d'une prochaine révision de la législation:

- Revenu net (comme pour la réduction des primes de l'assurance-maladie) au lieu du revenu imposable afin de déterminer les possibilités financières des parents.
- Introduction d'un maximum pour le revenu brut: 150 000 francs (code 3.91 de l'avis de taxation).
- Introduction d'un maximum pour la fortune brute: 1 000 000 de francs (code 3.91 de l'avis de taxation).
- Suppression des franchises sur la fortune se montant à 50 000 francs par membre de la famille et de la prise en compte de 15% du montant restant à ajouter au revenu. Cette pratique serait remplacée par la prise en considération de 1/20 de la fortune imposable soit 5% (comme pour la réduction des primes de l'assurance-maladie).

Motion Maria-Grazia Conti/Antoinette Romanens du 19 novembre 2004 (N° 080.04)

Les motionnaires ont demandé des modifications du système actuel des subsides et prêts de formation et ont constaté entre autres:

- Qu'une inégalité existe entre les bénéficiaires de bourses suite au libre choix laissé aux communes de compléter la bourse cantonale.
- Que la moyenne du montant des bourses versées par le canton se situe nettement en dessous de la moyenne suisse.
- Que la participation financière des parents retenue dans le calcul peut susciter des problèmes importants, surtout lors de conflits entre parents et entre parents et enfants.

Le Conseil d'Etat, dans sa réponse du 5 avril 2005, avait proposé de prendre en considération la motion. Il a mandaté la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport d'entreprendre les travaux nécessaires à la révision de cette loi. Le Grand Conseil a accepté une prolongation du délai légal afin d'effectuer ces changements. Cette prolongation a été motivée par le fait qu'il ne serait pas judicieux de soumettre un projet au Grand Conseil avant même de connaître les incidences de la RPT sur le système suisse et cantonal des bourses.

Le 11 mai 2005, cette motion a été prise en considération par 75 voix contre 17. Il y a eu une abstention.

2.7 Principaux défauts de la législation actuelle

- Objectifs: la base légale actuelle n'énonce pas explicitement les objectifs visés par les subsides de formation. L'article premier de la loi stipule uniquement que «La présente loi a pour but de favoriser la formation en réglant l'octroi par l'Etat de bourses et prêts personnels pour les frais de formation».
- Reconnaissance des formations: les dispositions actuelles offrent une marge d'appréciation étendue en ce qui concerne la reconnaissance des formations.
- Rôle du Service: la loi actuelle confie la compétence d'octroi des subsides à la Commission des subsides de formation. Or, lors des séances, seules les demandes de prêts, les réclamations et les cas spéciaux sont abordés individuellement. Pour les cas standards, elle prend une décision globale. Le fait d'accorder des compétences propres au Service responsable permet-

trait d'accélérer le processus de décision et de réduire la taille de la Commission.

- Procédure d'appel: la loi actuelle ne permet pas la procédure d'appel automatique des données fiscales requises pour la détermination du droit à la bourse. Il est nécessaire de créer une base légale adéquate afin d'en faciliter l'accès.

Toutefois, le projet de loi n'instaure pas de procédure d'appel pour les données fiscales des personnes en formation, du conjoint, des parents et d'autres personnes légalement tenues d'apporter une aide, retenue par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 15 mars 2004, suite à l'examen des subventions cantonales en matière de bourses et prêts de formation.

L'introduction de cette disposition est prévue d'être réalisée avec la mise en œuvre du revenu déterminant unique (Rapport N° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 249.04 Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud concernant l'introduction d'un revenu déterminant unique pour les prestations sociales cantonales).

- Répartition des tâches entre communes et canton: la disposition légale actuelle prévoit que l'octroi de la bourse tient compte des moyens de financement mis à disposition dans le budget. Sur cette base, le canton «invite» les communes à participer au montant qui n'est pas couvert par la bourse du canton. Or, il existe une grande disparité entre les pratiques des communes: certaines attribuent des montants variables aux étudiants ou aux étudiantes même s'ils ne remplissent pas les critères pour l'octroi d'une bourse selon le canton; d'autres participent selon calcul du canton, alors que certaines n'entrent pas en matière. Une définition claire des responsabilités en matière de bourses est nécessaire afin de ne pas créer d'inégalité de traitement à cause du domicile légal.
- La subsidiarité de l'intervention de l'Etat est déjà stipulée dans la législation actuelle, mais ne mentionne que les possibilités financières des parents, du conjoint et de la personne en formation. L'augmentation des structures familiales alternatives nécessite une reformulation des personnes à considérer lors du calcul des bourses.

2.8 Résultats de la consultation

Du 2 mai au 2 juillet 2007 la DICS a mis en consultation ce projet de loi. Tous les organes ayant répondu ont, d'une manière générale, bien accueilli le projet de loi. Les principes généraux énoncés recueillent une large approbation.

Seuls les articles 3 et 4 du projet (formations reconnues/établissements de formation reconnus), selon lesquels le perfectionnement professionnel et la formation sans certification officielle auprès d'un établissement de formation privé ne seraient pas reconnus soulèvent quelques désapprobations.

Quelques participants à la consultation suggèrent d'accorder l'indépendance financière par rapport aux parents dans certaines conditions et d'autres d'apporter une distinction entre les possibilités financières des parents et celles des beaux-parents (art. 12).

La question la plus controversée concerne le modèle de financement. Pour des raisons de clarification des tâches

entre canton et communes, beaucoup de participants à la consultation soutiennent la variante qui consiste en l'attribution au canton seul de la compétence et de la responsabilité en matière de bourse (tout en étant d'accord qu'une compensation financière soit assurée dans un autre domaine de relation entre l'Etat et les communes).

Certains organes consultés se déclarent favorables à la variante qui partage la compétence entre canton et communes; ils favorisent cette variante pour des raisons de transparence: les communes connaissent ainsi la part qui leur incombe.

N'ayant pas trouvé de compensation financière, le Conseil d'Etat propose dans le présent projet de loi la répartition du financement des bourses entre canton (75%) et communes (25%). Toutefois, l'administration sera assurée par le canton. La personne en formation déposera une demande uniquement auprès du canton.

3. LIGNES DIRECTRICES DE LA NOUVELLE LÉGISLATION

3.1 Objectifs des subsides de formation

Comme mentionné plus haut, dans la loi actuelle, ni l'objectif principal ni les objectifs opérationnels ne sont mentionnés explicitement. Le présent projet de loi propose un système d'objectifs plus précis.

L'attribution de subsides de formation devrait permettre à chacun-e de suivre une formation qui corresponde à ses capacités. Personne ne devrait renoncer à une formation pour des raisons strictement financières. L'octroi de subsides de formation contribue à assurer la subsistance matérielle de la personne en formation si ses possibilités financières, celles de son conjoint, de ses parents et d'autres personnes légalement tenues d'apporter une aide ne suffisent pas. En effet, il y aurait une inégalité des chances au cas où certains citoyens ou certaines citoyennes se voyaient interdire l'accès à une formation qui correspondrait à leurs compétences.

Il est reconnu que la formation, au niveau de l'individu, a une influence déterminante sur ses possibilités professionnelles et, par là, sur sa situation financière. Au niveau de l'Etat, l'aide aux personnes en formation se justifie par les retombées positives à long terme de par l'amélioration du niveau moyen de formation: gain de productivité et de mobilité, conscience citoyenne et stabilité démocratique accrue... Bien que l'accès à la formation soit conditionné avant tout par le milieu social et la formation des parents, la politique d'encouragement contribue à la démocratisation des études. L'amélioration de l'égalité des chances devant la formation laisse à chacun-e la possibilité de développer ses capacités et de s'engager en corrigeant partiellement à long terme les inégalités de revenu.

La disposition sur les objectifs répond aux principes de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) et permettra également de confronter les effets des subsides de formation aux objectifs fixés.

3.2 Reconnaissance des formations donnant droit à des subsides

La législation actuelle attribue une grande compétence à la Commission en ce qui concerne la reconnaissance des formations qui ne sont pas sanctionnées par un titre

officiel. La pratique a démontré qu'il est très difficile de juger l'équivalence d'un diplôme décerné par une institution de formation privée, d'autant plus s'il s'agit d'une formation à l'étranger.

Pour la formation secondaire du deuxième degré et la formation du degré tertiaire, l'institution de formation privée en Suisse sera toujours reconnue pour autant que la formation soit couronnée d'un titre officiel.

La formation secondaire du deuxième degré à l'étranger ne sera pas reconnue. La formation du niveau tertiaire auprès d'une institution de formation à l'étranger ne sera reconnue que s'il s'agit d'un établissement de formation reconnu par l'Etat étranger ou par un organisme international. Toutefois, la personne en formation doit satisfaire aux exigences requises pour une formation analogue en Suisse.

3.3 Nouvelle répartition des compétences entre la Commission des subsides de formation et le Service des subsides de formation

Selon la loi actuelle, la compétence d'octroi de subsides de formation appartient à la Commission qui siège en sous-commissions au rythme d'une séance par mois. Le projet de loi prévoit une nouvelle répartition des compétences entre la Commission et le Service. Il est prévu d'attribuer la compétence d'octroi des subsides au Service. Les délais de décision seraient ainsi raccourcis, de même que le traitement de toute modification dans la situation personnelle ou financière de la personne en formation.

Le projet de loi prévoit toujours l'existence d'une Commission qui sera toutefois composée d'un nombre réduit de membres, fixé par l'ordonnance d'exécution (neuf membres sont prévus au lieu de treize).

3.4 Répartition de la tâche entre canton et communes

La loi actuelle sur les bourses et prêts de formation ne mentionne pas la participation des communes. C'est l'article 29 du règlement du 27 octobre 1992 d'exécution de la loi sur les bourses et prêts de formation qui stipule que les communes sont invitées à contribuer au financement des éventuels frais de formation non couverts.

Cette disposition reposait sur l'hypothèse que les communes couvriraient le découvert identifié (ou une grande part de ce dernier). Or, toutes les communes ne le font pas ou que partiellement.

En effet, pour l'année de formation 2006/07, 112 communes sur 168 (état du 1^{er} janvier 2006) ont participé financièrement aux montants non couverts par le canton. 47 communes n'ont pas versé de subsides, 9 communes n'avaient pas de personnes en formation bénéficiant d'une bourse cantonale. La plupart ont octroyé des montants partiels en se basant sur la somme inscrite à leur budget. Bien que la décision cantonale serve de base à la plupart des communes pour fixer le montant de la bourse, il subsiste tout de même de grandes différences dans leur mode d'intervention. Seulement 20 communes ont financé, par le biais de bourses communales, le total du découvert.

Dans sa réponse à la motion Conti/Romanens et suite au rapport sur le premier examen des subventions cantonales en matière de bourses et de prêts de formation, le Conseil d'Etat s'est prononcé à ce sujet. En 2005, il a mandaté la Direction de l'instruction publique, de la culture et du

sport d'étudier, en collaboration avec le comité cantonal de l'Association des communes, la question.

Le Conseil d'Etat propose, en accord avec le comité de l'Association des communes, que la compétence soit partagée entre canton et commune. Le canton couvre le 75% de la bourse accordée et les communes le 25%.

3.5 Subsidiarité de l'intervention étatique et communale

L'Etat et la commune n'interviennent qu'à titre subsidiaire. Le financement incombe en premier lieu aux parents, au conjoint ou partenaire enregistré et aux tiers qui y sont tenus légalement ainsi qu'à la personne en formation elle-même.

Les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale serviront de base pour déterminer les coûts de vie. A ces derniers seront ajoutés les frais d'instruction reconnus par l'établissement de formation. Le total des coûts sera comparé avec toutes les ressources de la personne en formation (revenus et part de la fortune, participation minimale exigible, participation des parents, du conjoint ou partenaire enregistré et des tiers tenus légalement).

Avec l'introduction d'un revenu déterminant unique qui envisage une base de calcul identique pour toutes les prestations sociales cantonales, le système de calcul des bourses devra être adapté. La mise en œuvre du revenu déterminant unique est prévue à partir de 2010 et devra, selon le rapport du Conseil d'Etat (N° 2809 sur le postulat Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud N° 249.04) être terminée en 2012.

3.6 Types de subsides de formation

Le projet de loi ne prévoit pas de changement par rapport au système actuel. Une augmentation des prêts au détriment des bourses n'est pas prévue. Le rapport actuel entre bourses et prêts semble adéquat. Les bourses représentent plus de 95% du montant total à disposition. Les prêts n'interviennent que pour des situations particulières (par exemple pour une deuxième formation de niveau tertiaire, une formation dépassant la durée maximale des bourses, une formation post-grade, le stage d'avocat ou le doctorat).

Les résultats de la consultation ont démontré qu'il n'y a pas lieu d'accorder davantage de place pour les prêts en l'état actuel.

3.7 Couverture du manque identifié par des subsides de formation et limites

Les bourses d'études couvrent, à hauteur des montants maximaux fixés par le règlement d'exécution, la totalité du manque identifié après déduction de la participation exigible de la personne en formation, le cas échéant, de son conjoint ou de son partenaire enregistré, de ses parents et d'autres personnes légalement tenues d'accorder une aide.

Au besoin, selon les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), le budget d'une personne en formation qui n'a pas encore terminé de formation sanctionnée par un titre officiel peut être complété par les services sociaux.

Par contre, pour une personne ayant déjà terminé une formation sanctionnée par un titre officiel, un subsidé de formation sous forme de prêt remboursable pourrait compléter le budget.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

4.1 Incidences financières pour l'Etat

La révision de la loi correspondrait à une opération neutre en ce qui concerne la charge du canton. Le nouveau mode de calcul des bourses sur la base des normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale ainsi que l'augmentation envisagée de la bourse maximale seront compensés par une nouvelle prise en compte de la fortune des parents, par une raisonnable augmentation de la participation exigible de la personne en formation et par une restriction des formations reconnues (concernant les établissements de formation privés et les établissements à l'étranger pour une formation secondaire du deuxième degré, par exemple).

4.2 Incidences financières pour les communes

Les communes assumeront 25% de la bourse accordée, ce qui signifie une charge d'environ 2,5 millions au lieu de 1 million versé jusqu'à ce jour. La subvention de la Confédération ne sera plus redistribuée (se référer également au point 2.1).

L'analyse du tableau ci-dessous permet de mettre en évidence la disparité quant au taux de participation des communes au découvert restant (25%) jusqu'à aujourd'hui. Si la commune C a financé la totalité du manque, la commune B n'a participé qu'à hauteur de 44% et la commune A à hauteur de 60%. En tout, le montant total versé par les communes a atteint 41% du découvert de 25%.

Le tableau montre également l'incidence financière des communes à l'exemple de ces trois communes. Toutes les communes trouvent la charge effective probable sur la liste envoyée par le Service en mai 2007 informant sur les montants attribués par le canton pour l'année de formation 2006/07. En effet, pour l'année 2006/07, le canton a couvert 75% du manque calculé. Aussi, les communes ont été invitées à prendre en charge les 25% restant.

Incidences financières démontrées à l'exemple de trois communes sur la base des chiffres 2006/07

	Découvert (soit 25% du manque)	Montant versé 2006/07	Subvention attendue de la Confédération (avant RPT)	A charge de la commune 2006/07	A charge de la commune selon nouvelle loi
Grande commune (A)	141 322.-	84 425.-	33 760.-	50 665.-	141 322.-
Commune moyenne (B)	88 518.-	39 010.-	15 604.-	23 406.-	88 518.-
Petite commune (C)	18 847.-	18 847.-	7 535.-	11 312.-	18 847.-

Totalité des communes	2 494 165.-	1 031 503.-	382 054.-	649 449.-	2 494 165.-
-----------------------	-------------	-------------	-----------	-----------	--------------------

4.3 Incidences en personnel

La modification de la loi n'aura pas pour conséquence la création de nouveaux postes. Le nouveau système de calcul nécessitera un nombre plus important d'informations à analyser et à saisir. Néanmoins, cet accroissement de travail devrait rester dans les proportions gérables par le personnel en place.

5. COMMENTAIRES DES PRINCIPAUX ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

Principes

Art. 1 *Objet*

L'article 65 al. 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 stipule que l'Etat octroie des aides financières aux personnes en formation dont les ressources sont limitées.

Le projet de loi en définit les conditions.

Art. 2 *Buts*

L'objectif principal des subsides de formation consiste à faciliter l'accès à la formation, et par là-même, à contribuer à l'épanouissement de la personne en formation. L'attribution de subsides de formation doit permettre à chacun-e de suivre une formation qui corresponde à ses facultés, ceci malgré une situation financière modeste des parents et des tiers tenus légalement. De cette façon, l'inégalité des chances provoquée par les disparités économiques se voit atténuée.

Le financement de la formation ne doit pas constituer un obstacle insurmontable. Toutes les couches sociales devraient avoir accès à la formation afin que le potentiel du canton dans ce domaine soit utilisé de manière optimale. Ainsi, l'aide à la formation contribue à améliorer la compétitivité et l'attractivité du canton et, en conséquence, sa prospérité.

L'octroi de subsides de formation doit en particulier:

- Contribuer à assurer la subsistance matérielle de la personne en formation. Pour le calcul des frais d'entretien, il est prévu d'appliquer les normes de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale. Les subsides de formation contribuent à assurer les coûts engendrés par la formation. Une aide complémentaire du service social peut toutefois s'avérer parfois nécessaire.
- En contribuant à assurer la subsistance matérielle de la personne en formation, l'accès à la formation post-obligatoire est facilité.
- En favorisant le libre choix de la voie et du lieu de formation, le projet de loi facilite la mobilité. Divers accords intercantonaux règlent la prise en charge de l'écolage des personnes en formation hors canton. Une restriction dans le domaine des subsides de formation quant au libre choix de la voie et du lieu de formation irait à l'encontre de ces accords. La teneur de l'article correspond également aux exigences de la loi fédérale

du 6 octobre 2006 sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire et du projet de l'accord intercantonal cité sous points 2.2 et 2.3 du présent rapport.

Il y a lieu de préciser que la pratique actuelle de la Commission des subsides de formation favorise déjà une certaine mobilité. Les formations reconnues effectuées hors canton peuvent déjà faire l'objet d'une demande de subsides.

Art. 3 Formations reconnues

L'article 3 permet de clarifier les formations reconnues en matière de subsides:

- *La préparation à la formation*

Seront reconnues les préparations à la formation qui sont nécessaires pour la formation subséquente, soit:

- Le stage obligatoire pour accéder à la formation
- La classe préparatoire auprès d'un établissement de formation public (par exemple pour les professions du domaine des arts appliqués)
- Les offres officielles sous forme de «ponts vers l'apprentissage»

- *La formation secondaire du deuxième degré qui débute après l'école obligatoire*

Elle inclut les collèges permettant la préparation d'une maturité gymnasiale, les écoles de culture générale, les écoles professionnelles (à plein temps), les formations professionnelles initiales et maturités professionnelles intégrées ainsi que les maturités professionnelles accomplies après une formation professionnelle initiale.

- *La formation du degré tertiaire*

Elle comprend les Ecoles techniques, les Hautes écoles spécialisées (HES), les Hautes écoles pédagogiques (HEP), les Universités et les Ecoles Polytechniques Fédérales.

- *La formation complémentaire*

La formation complémentaire se base sur la profession apprise et élargit les connaissances professionnelles acquises, telles que par exemple, les formations professionnelles supérieures préparant aux examens professionnels (brevet fédéral) et aux examens professionnels supérieurs (diplôme fédéral).

Les formations suivies durant la scolarité obligatoire y compris la dixième année scolaire et le perfectionnement qui sert à maintenir les connaissances professionnelles acquises ne sont pas reconnus. Le règlement d'exécution définira la reconnaissance des différentes offres de «ponts vers l'apprentissage» auprès d'un établissement de formation privé. Jusqu'à ce jour, ce type de formation pouvait être reconnu mais la disposition légale qui stipule que les subsides ne peuvent être supérieurs au montant qui serait alloué pour la variante la moins coûteuse était appliquée.

Art. 4 Etablissements de formation reconnus

Pour la formation secondaire du deuxième degré: les établissements publics en Suisse seront reconnus sans restriction. Les établissements privés en Suisse seront

reconnus pour autant qu'ils conduisent à une certification officielle. Lorsqu'une même formation secondaire du deuxième degré peut être poursuivie en divers lieux en Suisse, les subsides de formation ne pourront être supérieurs au montant qui serait alloué pour une formation auprès d'un établissement public du canton (par exemple pour une maturité fédérale auprès d'un gymnase privé ou une maturité fédérale auprès d'un gymnase public hors canton). Les accords intercantonaux demeurent réservés (art. 11 du projet).

Les établissements de formation à l'étranger pour la formation secondaire du deuxième degré ne seront plus reconnus. Les programmes d'échanges scolaires sont toutefois réservés.

Pour la formation au niveau tertiaire: les établissements publics en Suisse seront reconnus sans restriction. Les établissements privés en Suisse seront reconnus pour autant qu'ils conduisent à une certification officielle. Dans ce cas, le montant du subside ne pourra être supérieur au montant qui serait alloué pour la formation auprès d'un établissement de formation public en Suisse.

La formation auprès d'un établissement à l'étranger ne peut être subventionnée que s'il s'agit d'un établissement reconnu par l'Etat respectif ou par un organisme international. La personne en formation doit de plus satisfaire aux exigences requises pour entreprendre une formation analogue en Suisse.

Art. 5 Frais de formation reconnus

Cet article détermine les frais de formation pris en compte pour l'octroi d'un éventuel subside. Les frais d'instruction sont fixés sur la base des coûts de l'écologie définis par l'établissement de formation. Cette disposition permettrait d'adapter les montants des écologies si cela s'avérait nécessaire.

Pour les frais accessoires (matériel, livres, taxe d'examen), un montant forfaitaire peut être retenu. Ce dernier représente une moyenne des frais reconnus par les établissements de formation du canton de Fribourg.

Il est prévu de calculer les frais d'entretien de la personne en formation sur la base des normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale. La dénomination «valeurs de référence officielles» a été choisie afin de conserver une certaine flexibilité par rapport à l'évolution future de telles valeurs.

Art. 6 Caractère subsidiaire

Cette disposition tient compte des nouvelles structures familiales en mentionnant explicitement les tiers tenus légalement d'assister à l'entretien de la personne en formation. Le règlement d'exécution définira la part de la participation financière à prendre en comptes des beaux-parents. La disposition a également été adaptée à l'introduction du partenariat enregistré dans la législation cantonale.

Le principe de la subsidiarité est donc maintenu: c'est en premier lieu aux personnes en formation et à leurs proches qu'il incombe de financer une formation avec leurs propres moyens. Le canton n'agit qu'à titre subsidiaire là où, sans aide, une formation ne pourrait pas être suivie.

L'article 6 se réfère principalement aux articles 276 et 277 du Code civil suisse qui prévoient notamment que les père et mère doivent, dans la mesure où les circonstances le permettent, subvenir à l'entretien de l'enfant jusqu'à

ce qu'il ait acquis une formation appropriée, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux.

La contribution exigible des parents dépendra de leur revenu et de leur fortune, ainsi que des coûts à charge selon les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale.

Lorsque les parents sont divorcés, tous les deux ont un devoir d'entretien envers l'enfant en formation. L'un doit payer une pension alimentaire fixée par la procédure de divorce, l'autre prend en charge les frais d'entretien de l'enfant en formation. Sa participation financière est calculée sur la base de son avis de taxation.

Si aucune pension n'est fixée, par exemple lors d'une séparation ou d'un divorce prononcé après la majorité de l'enfant ou lors d'une garde conjointe, la participation financière des parents sera calculée sur la base des deux avis de taxation.

L'ensemble de la contribution exigible des parents devra sans doute être réexaminé dans le cadre du futur revenu déterminant unique (RDU).

Art. 7 et 8 *Types de subsides de formation*

Le projet de loi prévoit que les bourses resteront le principal moyen de financement des coûts de formation. Les prêts n'interviendront que pour des situations précises (par exemple si la durée d'octroi des bourses est dépassée, en cas de 2^e formation du degré tertiaire, de formation post-grade, de stage d'avocat et de doctorat). Une augmentation des prêts au détriment des bourses pénaliserait surtout les personnes aux situations financières modestes. La perspective de lourdes dettes risquerait de détourner des études les personnes des milieux les plus défavorisés et, de ce fait, l'objectif de l'égalité des chances ne pourrait pas être réalisé.

Art. 9 *Durée des subsides de formation*

Al. 1: Pour autant que toutes les autres conditions soient remplies, les bourses seront accordées pour la durée normale de la formation, soit pour la durée minimale selon le guide d'études, prolongée de deux semestres. La disposition correspond à la législation actuelle et aux exigences de la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire.

Al. 3: Le «système de Bologne» permet aux étudiants et aux étudiantes de mieux tenir compte de leur situation personnelle (contraintes familiales, financement des études et exigences professionnelles nécessitant une flexibilité accrue du cursus de formation). Les nouvelles formes de formation auront une influence sur la durée de la formation qui augmentera et par conséquent sur la durée d'octroi des bourses.

L'ordonnance d'exécution réglera la durée pour des prolongations liées à des circonstances spéciales et des cursus de formation particuliers (modules souples, temps partiel) en adaptant éventuellement la durée de l'octroi de bourses ainsi que la participation financière exigible de la personne en formation.

Une bourse peut être accordée pour la préparation à la formation, pour la formation secondaire du deuxième degré et la première formation du degré tertiaire (le master dans le système de deux cycles fait partie de la formation initiale). Après l'examen professionnel fédéral (brevet) ou l'examen professionnel supérieur (diplôme), l'octroi

de la bourse pour la formation tertiaire sera toujours possible.

Pour une formation ou la part de formation qui se déroule après l'âge de 40 ans et pour toute formation entreprise après une durée totale de formation post-obligatoire de 11 ans, ainsi que pour la deuxième formation du degré tertiaire, les subsides prendront la forme du prêt.

CHAPITRE 2

Conditions et modalités d'octroi de subsides

Art. 10 *Bénéficiaires*

La prise en considération des bénéficiaires énumérés correspond à la pratique actuelle et répond aux exigences de l'accord de libre circulation des personnes CH-UE. Les ressortissants de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) seront assimilés aux citoyens suisses sur la question des subsides de formation.

Afin de faciliter l'intégration des personnes de nationalité étrangère le droit aux subsides de formation n'est pas limité aux personnes titulaires d'un permis d'établissement, mais étendu à celles bénéficiant d'un permis de séjour annuel (B).

Par contre, les personnes qui résident en Suisse afin d'y poursuivre des études et qui ne sont pas assimilées aux citoyens suisses sur la question des subsides de formation ne peuvent pas prétendre à des subsides de formation.

La notion de domicile déterminant en matière de subsides de formation se réfère à la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire. Il est prévu de maintenir la pratique actuelle.

Art. 11 *Choix de la voie et du lieu de formation*

Al. 3: Pour la formation secondaire du deuxième degré, qui n'est pas soumise à une convention intercantonale, le montant du subside ne pourra être supérieur au montant qui serait alloué pour cette même formation dans le canton. Cette restriction est valable tant pour la formation secondaire du deuxième degré auprès d'un établissement de formation public dans un autre canton que pour la formation auprès d'un établissement de formation privé dans le canton.

Al. 4: Pour la formation du degré tertiaire auprès d'un établissement de formation public en Suisse, il n'y aura pas de restriction quant au choix du domaine et du lieu d'étude s'il s'agit d'une formation reconnue. Cette possibilité de mobilité correspond à la pratique actuelle de la Commission des subsides de formation et est en accord avec l'article 8 de la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire. Pour une formation reconnue du degré tertiaire poursuivie auprès d'un établissement de formation privé, les subsides ne peuvent être supérieurs au montant qui serait alloué pour cette même formation dans un établissement de formation public.

Al. 5: Pour une formation à l'étranger, l'attribution d'un subside ne sera possible que pour une formation du degré tertiaire. La personne en formation doit toutefois satisfaire aux exigences requises pour une formation analogue en Suisse (art. 4 let. c du projet). Lorsque la formation

poursuivie à l'étranger est également dispensée en Suisse, les subsides ne peuvent être supérieurs au montant qui serait alloué pour la formation en Suisse.

Al. 6: Les programmes d'échanges scolaires des établissements de formation sont réservés. Pour une année d'échange durant le temps du gymnase ou de l'apprentissage ainsi que pour les échanges au niveau tertiaire, une attribution de subside demeure possible. Le calcul tiendra compte des coûts supplémentaires engendrés par la formation hors canton.

Art. 12 *Système de calcul des subsides*

Calcul des possibilités financières des parents ou d'autres personnes légalement tenues à l'entretien de la personne en formation

Le principe de la dépendance par rapport aux parents ou des tiers tenus légalement reste applicable en ce qui concerne les subsides de formation. Ce principe se fonde sur les articles 276 et 277 du Code civil suisse qui stipulent l'obligation des parents de pourvoir à l'entretien de leurs enfants.

L'article 278 du Code civil définit également le rôle du conjoint (beau-père ou belle-mère de la personne en formation) dans l'accomplissement de son obligation d'entretien envers les enfants nés avant le mariage. C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit de tenir compte du revenu et de la fortune du beau-père ou de la belle-mère. Le règlement d'exécution définira la part exigible de leur participation financière.

Revenu déterminant des parents

Selon décision du Conseil d'Etat du 13 mai 2003, la base du revenu déterminant se compose du revenu net (rubrique 4.91 de l'avis de taxation). Les rubriques suivantes sont ajoutées (identiques avec la législation actuelle):

Pour le contribuable salarié:

- les autres primes et cotisations (3^e pilier b)
- les formes reconnues de prévoyance individuelle liée (3^e pilier a)
- le rachat d'années d'assurances (2^e pilier, caisse de pension)
- les intérêts passifs privés pour la part qui excède 30 000 francs
- les frais d'entretien d'immeubles pour la part qui excède 15 000 francs

Pour le contribuable indépendant:

- les autres primes et cotisations (3^e pilier b)
- le rachat d'années d'assurances (2^e pilier, caisse de pension) pour la part qui excède 15 000 francs
- les intérêts passifs privés pour la part qui excède 30 000 francs
- les frais d'entretien d'immeubles pour la part qui excède 15 000 francs

Dans les deux cas, le revenu est augmenté de 5% de la fortune imposable.

Les franchises accordées sur la fortune, selon la législation actuelle, à raison de 50 000 francs par membre de la famille seront supprimées. Par contre, la part de la fortune à ajouter au revenu sera diminuée (5% au lieu de

15%). Cette nouvelle façon de considérer la fortune correspond à la pratique du domaine des subventions pour la réduction des primes d'assurance-maladie, retenue par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 13 mai 2003.

Sont également ajoutées d'éventuelles prestations complémentaires à l'AVS ou à l'AI, car ces prestations n'apparaissent pas sur les avis de taxation.

Maxima

L'ordonnance d'exécution fixera les montants maximaux du revenu et de la fortune des parents au-delà desquels aucune prestation ne peut intervenir, ceci indépendamment du niveau que pourrait atteindre le revenu net. Ces limites, retenues par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 13 mai 2003, sont les suivantes:

- Plafond de 150 000 francs pour le revenu brut (code 3.91)
- Plafond de 1 000 000 de francs pour la fortune brute (code 3.91)

Ces montants maximaux correspondent aux plafonds appliqués dans le domaine des subventions pour la réduction des primes d'assurance-maladie.

Charges

Il est prévu de déduire du revenu déterminant des parents les charges suivantes:

- Les frais d'entretien selon les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale, augmentés de 20%
- Les frais d'habitation jusqu'au maximum des frais des loyers moyens pour Fribourg, augmentés de 20% pour les charges
- Les impôts fédéraux, cantonaux, communaux et ecclésiastiques
- Le supplément d'intégration selon normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale pour chaque personne faisant partie du ménage
- Le supplément monoparental d'intégration selon normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale pour la personne seule avec un ou des enfants à charge de moins de 16 ans

Le solde restant sera réparti entre les enfants en formation et inscrit dans son propre budget comme participation financière des parents aux coûts de formation. Pour les personnes ne vivant pas chez les parents, une part plus importante sera retenue.

Pour les personnes en formation qui vivent dans le ménage des parents, un éventuel solde négatif dans le budget de la famille est divisé par le nombre de personnes prises en compte dans le calcul de la famille. Ce montant est retenu comme charge dans le budget de la personne en formation. De cette manière, les bourses participent aux coûts de vie de la personne en formation. Pour les personnes ne vivant pas chez les parents, la part du solde négatif n'est pas reportée au budget de la personne en formation. En effet, le calcul tient déjà compte des coûts de vie.

Participation partielle des parents

La dérogation à ces principes de calcul ne paraît appropriée que pour les années de formation effectuées après l'âge de 25 ans. En effet, après l'âge de 25 ans les prestations suivantes se voient supprimées: allocation de for-

mation, rente d'orphelin et rente complémentaire à une rente d'un parent.

Le principe de la participation partielle des parents est également retenu dans la loi actuelle et sera proposé dans l'avant-projet de convention intercantonale de la CDIP. Le système de calcul prenant partiellement en compte le revenu et la fortune des parents sera fixé dans l'ordonnance d'exécution. L'idée est exprimée par le modèle suivant: de la part destinée au financement de la formation des enfants, uniquement un pourcentage, par exemple de 50%, serait pris en compte.

Cette manière de calculer permettrait d'alléger la participation financière des revenus moyens. Les parents de condition économique modeste ne connaîtront de toute façon pas de participation financière des parents. Pour les situations financières aisées, par contre, les coûts de formation de l'enfant seront toujours couverts malgré la participation réduite.

Un système de calcul des subsides qui ferait totalement abstraction des moyens financiers des parents multiplierait les charges supportées par le canton et les communes.

Calcul des possibilités financières de la personne en formation

Selon l'article 6 du projet de loi, le financement de la formation incombe également à la personne en formation. C'est la raison pour laquelle toutes ses ressources seront prises en compte. Il s'agit notamment du salaire, de la rémunération des stages, des rentes, des prestations complémentaires et des pensions alimentaires.

Une part de la fortune imposable (10%) sera ajoutée au revenu déterminant. Le taux retenu correspond au taux appliqué selon la législation actuellement en vigueur. La franchise de 50 000 francs sera supprimée. L'incidence d'une fortune existante sera donc plus importante. Toutefois, il y a lieu de préciser qu'une fortune modeste bénéficie d'une déduction sociale sur la fortune accordée par la loi fiscale.

Participation financière raisonnablement exigible de la personne en formation

L'ordonnance d'exécution précisera les contributions raisonnablement exigibles de la personne en formation sans revenu fixe.

Dans ce contexte, les résultats de la récente étude publiée par l'OFS sur la situation sociale des étudiants et étudiantes en Suisse¹ montre que 77% des étudiants et étudiantes des hautes écoles exercent une activité rémunérée durant leurs études. 83% d'entre eux travaillent contre rémunération également pendant les périodes de cours. Parmi ces 83%, une personne sur deux a une activité lucrative régulière.

Une activité professionnelle partielle n'est pas mauvaise en soi. Elle représente des avantages en termes d'autonomie financière, d'expérience et de préparation à l'insertion professionnelle.

Avec la législation actuelle, les bénéficiaires d'une bourse sont découragés d'exercer une activité professionnelle partielle. En effet, les montants gagnés dépassant le forfait retenu (1000 francs pour les personnes en formation âgées de moins de 20 ans, 2000 francs pour les personnes âgées de plus de 20 ans) diminuent directement le montant de la bourse.

Deux cas de figure sont donc à éviter. D'une part, il s'agit de veiller à ce que le volume de l'activité lucrative ne ralentisse pas les études. D'autre part, il faut permettre aux personnes en formation d'améliorer leur situation financière par leurs propres moyens sans trop les pénaliser. Le danger réside dans le fait que la personne en formation pourrait, grâce à son activité annexe, accumuler un revenu s'ajoutant à la bourse et dépassant largement son manque de financement (minimum vital). L'Etat se retrouverait dans la fâcheuse situation de soutenir un étudiant ou une étudiante n'en ayant pas besoin.

Il est prévue d'augmenter légèrement la participation financière de la personne en formation tant pour une personne en formation du degré tertiaire que pour la personne en formation secondaire du deuxième degré.

Pour ne pas soutenir des personnes en formation qui n'en ont pas besoin, tout revenu du travail dépassant un maximum à fixer est déduit de la bourse de la personne en formation. Toutefois, dans le cas d'un revenu accessoire dépassant le montant fixé, la bourse n'est réduite que lorsque le total de la bourse et des autres ressources dépasse les coûts reconnus de la formation.

Pour une formation à temps partiel ou par module, la participation raisonnablement exigible sera adaptée (cf. commentaire concernant l'article 9).

Art. 13 Couverture du manque identifié

Le montant du subside sera déterminé sur la base d'un calcul identifiant un manque dans le budget de la personne en formation. Le calcul repose sur la comparaison entre, d'une part, les frais à prendre en compte (les frais d'instruction et les frais d'entretien calculés selon les normes fixées pour l'aide sociale pour la personne en formation et, le cas échéant, pour son conjoint et les personnes qui dépendent d'elle) et, d'autre part, les possibilités financières de la personne en formation, de ses parents, de son conjoint ou partenaire enregistré et des autres personnes légalement tenues à son entretien.

Lorsque la comparaison entre les frais et les possibilités financières révèle un manque, celui-ci sera compensé par une bourse à hauteur des montants maximaux fixés par l'ordonnance d'exécution, par une bourse.

Il est prévu d'augmenter les montants maximaux. Les maximaux selon la législation actuelle sont les suivants:

- Personne célibataire ayant moins de 20 ans: 10 000 francs
- Personne célibataire ayant plus de 20 ans: 13 000 francs
- Personne mariée: 18 000 francs
- Augmentation par enfant à charge: 5000 francs

Le système de calcul du manque à identifier est appliqué dans la plupart des cantons. Il a pour avantage de montrer de manière transparente, par l'établissement d'un budget de la personne en formation, les coûts engendrés par la formation et les ressources à disposition.

¹ Boegli, Laurence et Martin Teichgräber, situation sociale des étudiant-e-s 2005

Art. 14 Devoirs de la personne en formation

La législation actuelle prévoit déjà que la personne en formation doit fournir les indications et les documents nécessaires à l'examen de sa demande et signaler tout changement dans sa situation personnelle ou financière. Ce devoir de renseigner sera complété par la lettre b.

En effet, l'obtention de subsides de formation implique des obligations. Il s'agit avant tout d'utiliser le subside perçu dans le seul but de la formation envisagée. Afin de responsabiliser davantage le bénéficiaire, il le déclarera par écrit.

Art. 15 Restitution

La teneur de cet article correspond à la législation actuelle.

CHAPITRE 3**Organisation et financement****Art. 18 Commission des subsides de formation**
a) Composition

La réduction des tâches attribuées à la Commission permet de diminuer le nombre de membres. Il est prévu que le Conseil d'Etat nomme 7 membres ainsi que le ou la président-e et le ou la vice-président-e (9 au total).

Dans la Commission seront notamment représentés:

- les milieux de la formation
- les communes
- le secteur privé
- les services sociaux (nouveau)

Art. 19 b) Attributions

Le rôle de la Commission est modifié. Afin de raccourcir les délais de décision, le Service disposera de compétences propres d'octroi des subsides, au moins pour les requêtes ne présentant aucune difficulté particulière. Cette pratique est déjà appliquée dans tous les cantons. Jusqu'à ce jour, le calcul était effectué par le Service et approuvé par la Commission de manière globale.

La Commission gardera les attributions importantes suivantes:

- Donner son avis sur les projets de lois et d'ordonnances relatifs aux subsides, ainsi que sur toute question de portée générale dont la Direction la saisit.
- Formuler des propositions sur les mesures à prendre.
- Elaborer les dispositions d'exécution nécessaires dans des domaines particuliers.
- Statuer sur les réclamations déposées contre une décision du Service.
- Statuer en cas d'ambiguïté sur la reconnaissance d'une formation.
- Conseiller le Service lors de cas spéciaux non réglés par les dispositions d'exécution.
- Décider de l'utilisation du Fonds cantonal de formation.

Art. 20 Service

Le projet de loi attribue désormais la compétence de décision d'octroi des subsides au Service.

Art. 21 et 22 Financement

Le financement est réparti entre le canton et les communes, respectivement à raison de 75% et 25% du manque identifié, les montants maximums fixés par l'ordonnance d'exécution étant réservés. Le Service informera les communes sur le calcul effectué par le canton.

Le canton versera la totalité de la bourse et débitera à la commune concernée auprès du compte courant de l'Etat la part des 25%.

L'ordonnance d'exécution aura à définir clairement le domicile déterminant définissant la commune compétente. En principe, le domicile déterminant au sens de la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire est applicable. En effet, la loi fédérale règle la compétence des cantons. Toutefois, plusieurs situations devront être précisées:

- Parents séparés/divorcés:
 - garde alternée
 - séparation/divorce après la majorité de l'enfant en formation (la garde n'étant plus définie)
- Propre domicile en matière de bourse:
 - lorsque la durée de deux ans exigée pour la compétence du canton est répartie sur deux communes
 - deux ans domicilié dans une commune sans être en formation, mais changement de domicile après le début de la formation
 - boursières, boursiers d'origine fribourgeoise dont les parents sont domiciliés à l'étranger

Dans l'hypothèse où la commune ne s'estime pas compétente, la commune a la possibilité de déposer une réclamation auprès de la Commission (cf. articles 23 et 24).

Avec l'entrée en vigueur de la RPT, les subventions fédérales pour le degré tertiaire, attribuées selon le nombre d'habitants des cantons, ne seront plus redistribuées proportionnellement aux communes (cf. point 2.1).

CHAPITRES 4 ET 5**Voies de droit et dispositions finales**

Les chapitres 4 et 5 ne suscitent pas de commentaire particulier. Les voies de droit sont inchangées par rapport à la législation actuelle, hormis le fait que la Commission ne statuera plus, dans le cadre d'une réclamation, sur ses propres décisions mais sur les décisions du Service. Les voies de droit sont valables tant pour les décisions de subsides que pour les décisions concernant la compétence de la commune.

L'entrée en vigueur de la loi est prévue pour le 1^{er} juillet 2008. Elle sera soumise au referendum législatif.

6. CONSTITUTIONALITÉ, CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

Le projet de loi est conforme à la nouvelle Constitution cantonale, notamment en ce qui concerne l'octroi des aides financières aux personnes en formation.

Le projet a été élaboré en tenant compte de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire. Il y est conforme.

Comme le projet se base sur la loi fédérale, il tient également compte des dispositions de l'accord entre l'Union européenne et la Suisse ainsi que des dispositions de l'accord entre l'Association de libre-échange et la Suisse en matière de subsides de formation.

7. RÉFÉRENDUM

Dès lors qu'il n'entraînera aucune dépense nouvelle, le projet de loi qui sera adopté par le Grand Conseil ne sera pas soumis au référendum financier. Il sera en revanche soumis au référendum législatif.

BOTSCHAFT Nr. 36 8. Oktober 2007 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Stipendien und Studiendarlehen

Hiermit legen wir Ihnen einen Gesetzesentwurf über die Stipendien und Studiendarlehen vor, der das Gesetz vom 28. November 1990 über die Stipendien und Ausbildungendarlehen (SGF 44.1) ersetzt. Die Botschaft legt allgemein den Inhalt des neuen Gesetzes und seine finanziellen und personellen Auswirkungen dar. Sie enthält ausserdem einen Kommentar zu den wesentlichen neuen Artikeln.

Die Botschaft enthält folgende Punkte:

1. Allgemeine Erwägungen

- 1.1 Wirkungen der Ausbildungsbeiträge
- 1.2 Aktuelle Gesetzgebung
- 1.3 Interkantonaler Vergleich

2. Warum das Gesetz über die Stipendien und Ausbildungendarlehen ändern?

- 2.1 Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)
- 2.2 Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich
- 2.3 Die Politik der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) betreffend die Ausbildungsbeiträge
- 2.4 Änderungen im Bildungswesen
- 2.5 Neue Familienstrukturen
- 2.6 Unternommene Arbeiten im Kanton
- 2.7 Wichtigste Mängel der heutigen Gesetzgebung
- 2.8 Ergebnisse der Vernehmlassung

3. Grundlinien der neuen Gesetzgebung

- 3.1 Ziele der Ausbildungsbeiträge
- 3.2 Anerkennung der Ausbildungen, die zu einem Beitrag berechtigen
- 3.3 Neue Kompetenzverteilung zwischen der Kommission für Ausbildungsbeiträge und dem Amt für Ausbildungsbeiträge
- 3.4 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- 3.5 Subsidiarität der staatlichen und der kommunalen Intervention
- 3.6 Arten von Ausbildungsbeiträgen
- 3.7 Deckung des Existenzminimums mit Hilfe von Ausbildungsbeiträgen und Grenzen

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

- 4.1 Finanzielle Auswirkungen für den Staat
- 4.2 Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden
- 4.3 Personelle Auswirkungen

5. Kommentar zu den wichtigsten Artikeln

6. Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit

7. Referendum

1. ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1.1 Wirkungen der Ausbildungsbeiträge

Nur ein modernes effizientes Ausbildungsbeitragssystem mit Stipendien und ergänzenden Darlehen schafft die Voraussetzung, dass die Bürgerinnen und Bürger des Kantons das vielfältige Ausbildungsangebot nutzen können. Der Kanton hat ein Interesse daran, für den Zugang zur Ausbildung die Chancengleichheit zu fördern, um das Potenzial der intellektuellen und kulturellen Fähigkeiten seiner Bevölkerung in allen sozialen Schichten bestmöglich zu nutzen. So erlauben langfristig gesehen die Ausbildungsbeiträge dem Kanton, auf wirtschaftlicher, intellektueller und kultureller Ebene wettbewerbsfähig zu bleiben.

Die Ausbildungsbeiträge tragen dazu bei, die individuellen Ausbildungskosten zu decken, die von der Person in Ausbildung und ihren Angehörigen nicht aufgebracht werden können. Mit den Stipendien können finanzielle Hindernisse bei der beruflichen Zielsetzung der Auszubildenden beseitigt oder reduziert werden.

Die Auszahlung von kleinen Ausbildungsbeiträgen oder gar deren Streichung würde die Studierenden zu einer Verlängerung der Ausbildung zwingen, weil sie neben ihrer Ausbildung einen grösseren Teil der Zeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssten, um den Lebensbedarf decken zu können. In einigen Fällen müssten sie sogar die geplante Ausbildung abbrechen, und so würde ein sozialer Aufstieg, der bereits durch soziale und familiäre Faktoren erschwert wird, ganz abgeblockt. Jede Verlängerung der Ausbildungsdauer führt automatisch zu einer Kostenzunahme für den Staat, sei es auf Ebene der kantonalen Institutionen oder durch die Zahlung von Schulgeldern aufgrund von Vereinbarungen [interkantonale Universitätsvereinbarung, Fachhochschulvereinbarung,