

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **1. La politique des bourses, un volet de la politique de l'éducation**

Le Conseil d'Etat est conscient de l'attention qu'il faut accorder à la formation des citoyens et citoyennes du canton. Il est d'accord avec les motionnaires sur le fait que la formation de la population crée une valeur ajoutée et qu'il existe un lien étroit entre niveau de formation et attractivité économique du canton. Les bourses sont une composante importante de la politique cantonale de l'éducation.

### **2. 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 de l'offre éducative. Le canton a intérêt à promouvoir l'égalité des chances d'accès à la formation s'il veut pouvoir utiliser au mieux les capacités et les potentialités intellectuelles et culturelles de sa population. Ainsi, à long terme, les subsides de formation permettent au canton de rester compétitif aux niveaux économique, intellectuel et culturel.

L'octroi de subsides de formation apporte un soutien à la formation en couvrant les frais individuels de formation. 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, voire l'absence de ceux-ci, conduirait les étudiants ou les étudiantes à prolonger la durée de leurs études, car ils seraient dès lors contraints d'exercer une activité professionnelle accessoire pour subvenir à leurs besoins. Bien que la législation actuelle ne permette qu'une prolongation d'une année par rapport à la durée minimale des études pour l'octroi de la bourse (la bourse étant ensuite, le cas échéant, remplacée par un prêt), tout prolongement de la durée de la formation dans le cadre pris en compte par la loi du 28 novembre 1990 sur les bourses et prêts de formation (LBPF) et par les conventions intercantionales peut provoquer un accroissement des coûts pour l'Etat, soit par le coût des institutions du canton, soit par le paiement des écolages sur la base des 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.). Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se réfère à la réponse donnée à la question du député Markus Ith, relative aux frais de formations accomplies dans un autre canton (N° 691.03).

### **3. Loi actuellement en vigueur et historique des modifications apportées**

La LBPF, entrée en vigueur au 1er septembre 1992, a subi une modification en 1996 par la prise en compte partielle des possibilités financières des parents lors d'une deuxième formation commencée après l'âge de 25 ans. Le texte en vigueur jusque-là partait du principe que les revenus des parents n'étaient pas déterminants, les boursiers ou les boursières de cet âge étant considérés comme financièrement indépendants. Le correctif

apporté visait ainsi à éviter des situations inéquitables, voire choquantes; il n'est en effet pas opportun que l'aide de l'Etat soit portée au bénéfice des boursiers ou des boursières dont les parents disposent de revenus importants, ceci d'autant plus que les bourses accordées à des requérants ou des requérantes "financièrement indépendants" sont parmi les plus élevées. Cette prise en compte partielle des revenus des parents s'inscrit dans une volonté de mieux cibler les bénéficiaires de bourses. Ainsi, l'octroi d'une bourse n'est plus possible pour les requérants ou les requérantes de plus de 25 ans se lançant dans une seconde formation et dont les parents ont une situation financière aisée.

Le règlement d'exécution du 27 octobre 1992 subit également un changement en 1996, suite à la modification de la loi. Une deuxième modification fut apportée en 2000, qui permit de préciser la notion de domicile déterminant en matière de bourse. Enfin, une troisième modification entra en vigueur au 1er septembre 2004. Cette modification de l'article 18, alinéa 1, 2 et 4 fait suite à la réponse que le Conseil d'Etat avait donnée, en août 2002, au postulat Collaud (N° 201.02) concernant la détermination d'un revenu social. Elle se fonde sur le rapport du 15 avril 2003 du groupe de travail "Fixation du revenu déterminant" donnant droit aux bourses de formation et aux subventions cantonales à l'assurance-maladie, groupe mandaté par le Conseil d'Etat le 9 décembre 2002.

Par ailleurs, les modifications concernant la subvention cantonale à l'assurance-maladie est entrée en vigueur avec effet au 1er janvier 2005.

#### **4. Examens périodiques des subventions cantonales selon art. 35 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub)**

La LBPF figurait parmi les subventions à examiner durant l'année 2003 dans le cadre des examens périodiques des subventions. Dans sa séance du 16 avril 2003, le Conseil d'Etat avait fixé les objectifs suivants pour cet examen:

- a) *Examiner la pertinence des critères en compte pour le calcul du droit à la subvention;*
- b) *Déterminer le bien-fondé de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes dans ce domaine;*
- c) *Evaluer les conséquences qui pourraient résulter de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) dans le domaine des subsides de formation.*

Sur la base du rapport de la Commission de coordination des examens périodiques, le Conseil d'Etat a adopté lors de sa séance du 15 mars 2004 les propositions de mesures suivantes:

- a) *Le service responsable de la gestion des bourses et prêts de formation doit disposer de compétences propres d'octroi, au moins pour les requêtes ne présentant aucune difficulté particulière;*
- b) *Le service responsable de la gestion des bourses et prêts de formation doit pouvoir disposer d'une procédure d'appel automatique des données fiscales requises pour la détermination du droit aux prestations financières;*
- c) *Les modifications décidées le 13 mai 2003 par le Conseil d'Etat concernant la calcul du revenu déterminant sont à appliquer dans les meilleurs délais (cette mesure a ensuite été réalisée avec une entrée en vigueur au 1er septembre 2004);*

- d) *La répartition des tâches et la prise en charge du financement des bourses et prêts de formation entre l'Etat et les communes doivent être redéfinies, au plus tard au moment où les changements induits par la RPT impliqueront une réforme de la base légale concernée.*

La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport est chargée de la mise en œuvre ces mesures. Les mesures a) et b) le seront jusqu'au 1er septembre 2006 au plus tard, sous réserve de l'adoption d'un accord intercantonal dans le cadre de la RPT.

## **5. Changements décidés sur le plan fédéral**

La RPT aura également des incidences sur le système suisse et cantonal des bourses d'études. Son entrée en vigueur prévue au 1er 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 taux de subventionnement pour ce degré atteindra 16 %. Le régime des suppléments péréquatifs liés à la capacité financière des cantons va disparaître. Le subventionnement par la Confédération, pratiqué jusqu'en 2002 à hauteur de 48 % en faveur du canton de Fribourg et des communes, sera effectivement abandonné. Dans le cadre du programme d'allègement de la Confédération, ce taux de 48 % a d'ailleurs déjà été réduit et ramené à 40 % en 2003.

Au niveau tertiaire, la Confédération continuera de participer, par des subventions de base (à raison de 16 %), au financement des aides à la formation octroyées par les cantons. Ce nouveau taux de couverture a pour effet une réduction des subventions fédérales d'environ 3,1 mio de francs, ce qui fera passer le montant reçu par le canton de 3,6 mio de francs à environ 500'000 francs. Sur le plan communal, une baisse de 400'000 francs est prévisible et les subventions fédérales ne s'élèveront dès lors plus qu'à environ 60'000 francs. La Confédération renforce toutefois son influence sur la structure des aides à la formation par le biais d'une loi cadre qui pose des standards minimaux au niveau suisse.

Lors de la campagne précédant le scrutin populaire sur la RPT, le Conseil d'Etat s'est engagé à assumer ses responsabilités pour maintenir les objectifs.

Au niveau secondaire II (pour la formation professionnelle ainsi que pour les études du niveau secondaire II de formation générale), la responsabilité et le financement des aides à la formation relèveront dès lors uniquement des cantons. Ceux-ci restent évidemment libres de convenir, également dans ce domaine, d'une harmonisation intercantonale des aides à la formation. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) prévoit la mise en place d'un accord intercantonal qui permettra d'harmoniser les réglementations relevant à l'avenir de la compétence des cantons.

## **6. Informations complémentaires et commentaires concernant les arguments des motionnaires**

### **6.1 Le canton de Fribourg en comparaison intercantonale**

La moyenne des bourses versées aux bénéficiaires du canton de Fribourg (4'671 francs) se situe effectivement en dessous de la moyenne suisse (5'167 francs). Par contre, il faut relever que, en raison de la jeunesse relative de sa population et de son niveau de revenu comparativement bas, le canton de Fribourg se situe en dessus de la moyenne nationale quant au pourcentage des dépenses pour des bourses par rapport au revenu cantonal par habitant (FR = 0.11 %, CH = 0.08 %).

Ces chiffres sont tirés du rapport annuel 2002 établi par la Conférence intercantonale des bourses (CIBE). Les chiffres du canton de Fribourg pour 2003 ne sont pas représentatifs, car ils contiennent des montants supplémentaires dus au passage d'un décompte par année de formation à un décompte par année civile. Les graphiques ci-après illustrent ces chiffres.

Graphiques "Moyenne des bourses reçues par bénéficiaire année 2002" et "Pourcentage des dépenses pour des bourses par rapport au revenu cantonal année 2002"

## **6.2 Inégalité de traitement due au libre choix des communes**

Le rapport du premier examen périodique des subventions sur les bourses et prêts de formation d'octobre 2003 démontrait déjà au Conseil d'Etat l'inégalité de traitement entre les bénéficiaires de subsides de formation, selon la commune de domicile.

En effet, pour l'année de formation 2003/04, 125 communes sur 202 ont participé financièrement aux montants non couverts par le canton. 19 communes ont financé, par le biais de bourses communales, le total du découvert. En revanche, la plupart des communes ont octroyé des montants partiels, en se basant sur le montant inscrit à leur budget. Donc, bien que la plupart des communes se base sur la décision cantonale pour fixer le montant des bourses, il en résulte tout de même de grandes différences.

La révision de la loi du 28 novembre 1990 sur les bourses et prêts de formation devrait également apporter une solution à cette inégalité de traitement, ceci d'autant plus que la Confédération va introduire des standards minimaux (couverture complète du manque pour les étudiants ou les étudiantes du tertiaire) dans la loi cadre dans le domaine de la formation du degré tertiaire; au niveau du secondaire II, une convention intercantonale devrait également prévoir ces standards minimaux.

Cette forte hétérogénéité du mode d'intervention des communes et, par là, cette inégalité de traitement pourraient également être résolues par un réexamen de la répartition des tâches entre les communes et le canton. Une variante possible consisterait en l'attribution, au seul canton, de la compétence et de la responsabilité en matière de bourses, dans la mesure où une compensation financière serait assurée dans un autre domaine de relation entre l'Etat et les communes ou qu'une répartition des charges serait mise en place. Cette orientation visant à couvrir le manque total des personnes en formation par le seul canton ne serait toutefois possible que si une augmentation du budget cantonal en matière de bourses était également prévue (budget actuel: 8,7 mio, à augmenter à un minimum de 11,6 mio). Ces chiffres se basent sur la forme du calcul actuel (éléments retenus pour les coûts de formation, participations financières du requérant et possibilités financières des parents retenues).

Il faut préciser qu'actuellement les 8,7 mio au budget permettent une couverture de 75 % du manque calculé et que les communes sont invitées à couvrir le solde, soit les 25 % restant.

Le Conseil d'Etat proposera dans le projet de loi une solution qui résultera d'une discussion avec l'association des communes et les communes elles-mêmes.

## **7. Conclusion**

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre cette motion en considération. Il donne mandat à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport d'entreprendre les travaux nécessaires à la révision de cette loi.

Toutefois, le Conseil d'Etat souhaite que le Grand Conseil accepte une prolongation du délai légal d'un an afin d'effectuer ces changements. Cette demande est motivée par le fait qu'il ne serait pas judicieux de soumettre un projet de loi au Grand Conseil avant même de connaître les dispositions de la loi fédérale pour le degré tertiaire, ainsi que les standards minimaux d'une éventuelle convention intercantonale pour le secondaire II.

- La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

Fribourg, le 5 avril 2005