

Secrétariat d'État à la formation
et à la recherche
Effingerstrasse 27
3003 Berne

Berne, le 31 janvier 2013

Consultation sur la révision totale de la loi sur les contributions à la formation (contre-projet indirect à l'initiative sur les bourses d'études)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir invités à nous exprimer sur la révision totale de la loi sur les contributions à la formation (contre-projet indirect à l'initiative sur les bourses d'études) et nous vous transmettons par la présente notre position.

1 Considérations générales sur le contre-projet

L'Union syndicale suisse (USS) est la plus grande organisation suisse de travailleurs et travailleuses, représentant en tout quelque 380'000 salarié(e)s affiliés à 16 syndicats. Dans le domaine de la formation, l'USS s'engage pour l'égalité des chances à tous les degrés. Celle-ci doit être garantie jusqu'au degré tertiaire, tant pour les filières professionnelles que générales. Pour l'USS, ce sont les aspirations et les aptitudes personnelles qui doivent être prépondérantes dans les choix de formation et non l'absence de ressources financières.

Dans ce sens, le système de bourses représente un instrument primordial d'égalité des chances ; il doit garantir l'accès à la formation au degré secondaire II, ainsi qu'au degré tertiaire. Or, cet instrument s'avère être un parent pauvre du système suisse de formation. En valeur réelle, le montant global des bourses a diminué de 6% entre 1990 et 2011, tandis que les effectifs n'ont cessé d'augmenter durant cette même période¹. Au niveau suisse, la Réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a conduit la Confédération à transmettre en 2008 une bonne partie de ses compétences aux cantons en matière de bourses et à réduire massivement son engagement financier. Alors qu'en 1990, la Confédération participait à hauteur de 40 % au financement des bourses des degrés secondaire II et tertiaire, sa participation ne s'élevait plus qu'à 8 % en 2011 et ne concernait plus que le degré tertiaire. Par ailleurs, l'absence de volonté d'harmonisation a conduit à une cacophonie entre les cantons, créant des inégalités de traitement inacceptables sur la seule base du lieu de domicile.

Cette situation hautement insatisfaisante a conduit l'USS à soutenir activement l'initiative sur les bourses d'études de l'Union des étudiant-e-s de Suisse. Les aspects suivants de l'initiative sont pour l'USS décisifs :

¹ OFS, Bourses et prêts d'études cantonaux 2011.

- L'initiative transmet à la Confédération la compétence en matière d'aide à la formation au degré tertiaire, ceci étant la seule garantie d'une harmonisation des régimes de bourses au niveau suisse.
- L'initiative permet non seulement une harmonisation des critères formels d'attribution des aides à la formation, mais également une harmonisation des aspects matériels (par exemple fixation des montants minimaux, calcul des aides selon le principe de subsidiarité).
- L'initiative contribue à diminuer les inégalités de traitement entre les filières professionnelles et académiques par une harmonisation du régime des bourses valable pour l'ensemble du degré tertiaire.

Selon l'USS, la révision totale de la loi sur les contributions à la formation, telle que proposée aujourd'hui par le Conseil fédéral, ne répond globalement pas aux objectifs visés par l'initiative. **L'USS rejette donc la proposition du Conseil fédéral en tant que contre-projet à l'initiative sur les bourses d'études.**

Par contre, l'USS salue le fait que le Conseil fédéral a officiellement souscrit à l'objectif d'harmonisation et reconnu le besoin urgent d'agir. En ce sens, la révision de la loi sur les contributions peut être considérée comme une première étape permettant d'uniformiser quelque peu les critères formels d'attribution des bourses. Selon l'USS, **cette étape ne peut cependant en aucun cas remplacer un projet constitutionnel visant à aboutir à une harmonisation matérielle du régime des bourses.**

2 Remarques sur le projet de révision (questionnaire)

2.1 Êtes-vous d'avis que l'objet et le champ d'application de la loi actuelle doivent être modifiés?

Oui. L'ajout du point c n'a cependant pas un effet direct sur le contenu de la loi.

2.2 Êtes-vous d'avis que les dispositions du concordat intercantonal tendant à une harmonisation formelle des régimes des bourses d'études doivent être reprises dans la loi fédérale?

Non, pas nécessairement. Selon l'USS, le concordat intercantonal n'est globalement pas satisfaisant. Il n'a, au niveau de ses dispositions, qu'une portée limitée et n'a entraîné l'adhésion que d'une minorité de cantons. De plus, certaines dispositions du concordat sont considérées par l'USS comme inadaptées (limite d'âge par exemple).

2.5 Êtes-vous favorable au nouveau modèle de répartition des subventions fédérales dans le domaine des aides à la formation, axé sur les dépenses effectives des cantons?

À première vue, le changement de système a du sens. Au vu des modestes moyens mis à disposition par la Confédération annuellement (seulement 8 % des dépenses cantonales), il n'aura toutefois qu'un faible effet incitatif sur les cantons.

Quoiqu'il en soit, pour l'USS, l'objectif à terme n'est pas d'instaurer un système incitatif propre à récompenser les cantons qui offrent les meilleures prestations. Au contraire, son objectif est de garantir un accès équitable aux bourses d'études aux personnes qui souhaiteront se former à l'avenir. C'est pourquoi l'USS insiste à ce point sur la nécessité d'un projet constitutionnel qui permette à long terme une harmonisation non seulement formelle, mais aussi matérielle des aides à la formation.

3.1 Êtes-vous favorable à ce que la limite d'âge de 35 ans pour les bourses d'études soit reprise dans la loi fédérale?

Non. Les besoins de formation ont beaucoup évolué. La nécessité de l'apprentissage tout au long de la vie n'est plus contestée depuis longtemps dans les milieux économiques. Dans le domaine de la formation professionnelle, il n'est pas rare d'effectuer une formation tertiaire après 35 ans. L'expérience professionnelle est même un prérequis pour pouvoir accéder à la plupart des cursus de formation. L'USS s'oppose donc à une limite d'âge fixée à 35 ans pour l'accès aux bourses d'études dans la formation supérieure. Elle estime que la loi devrait garantir l'accès aux bourses également aux personnes plus âgées susceptibles d'en tirer profit sur le marché du travail.

3.2 Êtes-vous favorable aux dispositions relatives au libre choix du domaine et du lieu d'études?

L'USS soutient les paragraphes 1 et 2 de l'article 10, qui garantissent le libre choix du domaine et du lieu d'étude, de même que l'accès aux bourses pour les formations à l'étranger.

Par contre, l'USS s'oppose à l'adjonction du paragraphe 3, qui limite de facto le libre choix du lieu d'étude, en introduisant la possibilité d'une sanction financière dans le cas où un-e étudiant-e ne choisirait pas la filière la « meilleur marché ». Le critère financier ne peut en effet être le seul critère pris en considération lors du choix d'une institution de formation. Dans un esprit d'égalité des chances, les futures étudiant-e-s doivent pouvoir tenir compte également de critères qualitatifs au moment de leur orientation (contenus des cours, planification du cursus, possibilités de stages pratiques...). En outre, il faut prendre en compte le fait qu'en raison d'un faible taux de subventionnement, les filières de formation professionnelle supérieure (tertiaire B) connaissent des taxes d'études généralement plus élevées que les filières semblables au niveau académique (tertiaire A). Faire assumer la différence de coûts aux boursiers du tertiaire B conduirait à renforcer les inégalités de traitement au lieu de les réduire.

3.3 Êtes-vous favorable à la référence, dans la loi fédérale, à la durée des études donnant droit à une aide à la formation lorsque la formation ne peut être suivie qu'à temps partiel pour des raisons sociales, familiales ou de santé?

Oui, l'USS salue expressément cette précision au niveau de la loi. L'USS soutient en effet toutes mesures propres à faciliter la conciliation entre l'activité professionnelle, la formation, les engagements sociaux et familiaux. Elle estime que l'ancrage dans la loi d'un régime de bourses rendant possible la formation à temps partiel est indispensable pour répondre aux besoins actuels des individus et de la société.

3.4 Trouvez-vous que les précisions apportées à la définition des bénéficiaires potentiels d'aides à la formation sont utiles?

Les précisions apportées à l'article 5 (Bénéficiaires des aides à la formation) sont les bienvenues. L'USS estime que le point d devrait être complété par les titulaires d'une admission provisoire (permis F), sachant que ceux-ci restent, tout comme les réfugiés reconnus, dans leur grande majorité durablement en Suisse.

3.5 Quelles autres dispositions tendant à une harmonisation formelle devraient-elles à votre avis être inscrites dans la loi fédérale?

À l'article 8, le projet de révision améliore la base légale actuelle en reprenant les dispositions de l'accord intercantonal. Cependant, ces dispositions ne garantissent pas l'aide à la formation pour les personnes qui se forment dans des institutions privées. Ainsi, c'est sur la base de ces dispositions que le canton de Vaud a prévu dans son avant-projet de *Loi sur l'aide aux études et à la formation professionnelle* d'exclure « complètement la possibilité d'intervenir par des allocations de formation, même à hauteur de ce qui aurait été financé par le public, dans un établissement privé non subventionné ».

Le problème se pose surtout dans la formation professionnelle supérieure, domaine dans lequel de nombreux cursus sont organisés par des institutions privées non subventionnées, comme c'est notamment le cas de la plupart des cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux. Dans ce cas précis, la constitution d'une liste d'établissements reconnus n'est pas un instrument adéquat. Si l'exclusion du régime de bourses n'est pas un problème en soi pour la plupart des personnes qui suivent ces formations en cours d'emploi, elle représente un obstacle pour celles qui ne sont pas intégrées sur le marché du travail, notamment suite à une interruption volontaire de l'activité professionnelle. Pour elles, les aides à la formation devraient être accessibles, car elles pourraient faciliter le retour à une activité professionnelle dans la branche d'origine.

Dans le cadre de l'article 8, le droit à l'aide à la formation devrait donc être précisé pour les filières proposées par des institutions privées qui conduisent à un diplôme reconnu. Le Conseil fédéral devrait fixer les critères qui donnent droit à une aide à la formation avec le concours d'une instance tripartite (représentants des partenaires sociaux et de l'État).

3 Remarques spécifiques sur les différents articles

Art. 5 (voir 3.1 et 3.4)

d. (complément) [...] ; les personnes titulaires d'une admission provisoire

§2 : (modification) : L'octroi d'une bourse est garanti indépendamment de l'âge, pour autant que les personnes soient encore en âge de travailler.

Art. 8 (voir 3.5)

Sur ce point, l'USS recommande au SEFRI de compléter les dispositions en s'inspirant de la législation du canton de Zurich (Stipendienverordnung, §11).

L'USS propose également une modification du §3 : Le Conseil fédéral fixe les critères qui donnent droit à une aide à la formation avec le concours d'une instance tripartite.

Art. 9

a. Dans le degré tertiaire A, lorsque le bénéficiaire a obtenu ~~un bachelors~~ ou un master faisant suite à ce bachelors

Motif : Dans le degré tertiaire A, l'obtention d'un master est devenu la règle et s'est imposé sur le marché du travail. L'accès au master doit donc être assuré, même s'il n'est pas directement consécutif au bachelors.

Art. 10 (voir 3.2)

Supprimer §3

Art. 11

§2 : Supprimer ~~les cantons ont toutefois la possibilité de déduire de cette durée les semestres de la première formation.~~

4 Autres remarques

Les aides à la formation devraient, pour une première formation, être accordées sous forme de bourse d'études. L'USS propose l'ajout d'un article dans ce sens :

Art. 10bis « Forme de l'aide à la formation pour une première formation »

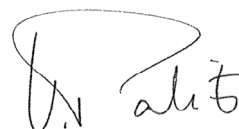
Les cantons octroient pour une première formation des aides sous la forme de bourses d'études. Des prêts peuvent être octroyés ponctuellement dans les cas où les bénéficiaires doivent faire face à des dépenses exceptionnelles.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en compte nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

UNION SYNDICALE SUISSE



Paul Rechsteiner
Président



Véronique Polito
Secrétaire centrale