



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-209

Révision de la loi sur les bourses et les prêts d'études (LBPE, RSF 44.1)

Auteur-e-s :	Levrat Marie / Michellod Savio
Nombre de cosignataires :	2
Dépôt :	09.09.2023
Développement :	09.09.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	11.09.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	16.04.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 9 septembre 2023, les députés Marie Levrat et Savio Michellod demandent une révision de la loi sur les bourses et les prêts d'études du 14 février 2008 (ci-après LBPE, RSF 44.1) et par voie de conséquence de son règlement du 8 juillet 2008 qui l'accompagne (RBPE, RSF 44.11). Pour appuyer leur demande, ils mettent en exergue quatre éléments.

Ils constatent premièrement que depuis la création des bases légales susmentionnées, les forfaits d'entretien, fixés sur la base de l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale de 2006, et les forfaits de logement, basés sur les prix des loyers moyens du canton publiés par l'Office fédéral de la statistique en 2003, n'ont jamais été adaptés.

Par ailleurs, les députés Levrat et Michellod soulignent que les possibilités financières des parents de la personne en formation sont toujours prises en considération, même si cette dernière est âgée de 38 ans et a elle-même déjà des enfants. Selon les motionnaires, cette situation est très délicate et ne facilite pas du tout, voire entrave, la possibilité de se former. Ils estiment que la situation financière des parents doit donc être ignorée à partir d'un certain âge.

Troisièmement, les députés Levrat et Michellod font remarquer que les personnes de plus de 40 ans ne peuvent plus bénéficier d'une bourse et que seule la solution du prêt sans intérêt, remboursable, peut leur être proposée. L'idée de s'endetter constitue un frein pour celles-ci. Ils sont d'avis, qu'afin de donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans, cette limite d'âge devrait être augmentée à 45 ou 50 ans.

Enfin, les motionnaires regrettent que les personnes admises à titre provisoire, titulaires d'un permis F sans statut de réfugié, ainsi que les personnes bénéficiant du statut de protection (permis S) n'aient pas accès aux bourses d'études.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les bases légales en matière de subsides de formation, à savoir la loi sur les bourses et les prêts d'études (ci-après : LBPE, RSF 44.1) et son règlement d'exécution (RBPE, RSF 44.11) sont entrés en vigueur en 2008. Une refonte de la précédente législation s'était avérée nécessaire en raison notamment de l'entrée en vigueur, en 2008, de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT). Celle-ci impliquait 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) et une baisse de la subvention fédérale de quelque 3 millions de francs.¹

Par ailleurs, à la fin de la décennie 2000, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (ci-après la CDIP) était en train d'élaborer l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (ci-après le Concordat). Celui-ci a été adopté par l'assemblée plénière de la CDIP le 18 juin 2009 et le canton de Fribourg y a adhéré par loi du 21 mai 2010 (RSF 44.6).

Compte tenu de ces éléments, ajoutés aux changements intervenus dans les structures familiales et sur le plan de la formation, le moment était opportun pour abroger les anciennes dispositions légales datant du début des années 1990 et de repartir sur de nouvelles bases. Ainsi, dès l'année de formation 2008/09, le canton de Fribourg s'était doté d'une législation moderne, en adéquation avec les changements sociaux intervenus depuis les années 1990 et compatible avec le Concordat.

Toutefois, le coût de l'opération avait été élevé pour le canton. En effet, outre la baisse considérable de la subvention fédérale de 3 millions de francs, le Grand Conseil avait décidé que le domaine des subsides de formation deviendrait une tâche exclusivement cantonale. Ainsi, le canton avait dû prendre à sa charge le montant auquel les communes contribuaient jusqu'alors, soit près de 1 million de francs.

Par ce bref rappel des faits, le Conseil d'Etat souhaite souligner qu'au moment de la mise en œuvre de la LBPE et du RBPE en 2008, le canton avait consenti un effort financier considérable d'environ 4 millions de francs par année en faveur du domaine des subsides de formation.

Dans leur motion, les députés Levrat et Michellod, pour appuyer leur demande de révision des bases légales, mentionnent quatre éléments :

1. Les forfaits d'entretien et de logement

Dans le calcul d'une bourse, la plupart des dépenses est retenue sur une base forfaitaire. Les forfaits pour les frais de logement se fondent sur les prix des loyers moyens du canton publiés par l'Office fédéral de la statistique (ci-après OFS) de 2003. Quant aux forfaits relatifs aux frais d'entretien, ils s'alignent sur l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale de 2006. Les différents forfaits figurent dans [l'annexe 1 RBPE](#).

Il est à relever qu'aussi bien les forfaits de logement de 2003 que ceux d'entretien de 2006 ont été augmentés de 20 % par rapport aux normes de l'OFS et de celles de l'aide sociale dans le budget des parents de la personne en formation, en application des art. 19 et 22 RBPE. Initialement, le but

¹ Message No 36 du 8 octobre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les bourses et prêts d'études, p. 2

de cette augmentation de 20 % était de ne pas limiter l'accès aux bourses d'études aux seules personnes en formation dont les parents vivent de l'aide sociale. En revanche, les personnes en formation qui ne résident pas chez leurs parents ne bénéficient pas des 20 % supplémentaires.

> Forfaits « logement »

La dernière enquête réalisée par l'OFS concernant les loyers moyens dans le canton de Fribourg date de 2021. Il en ressort que les forfaits actuellement en vigueur dans le calcul du budget des parents, même augmentés de 20 %, sont inférieurs à ceux déterminés par l'OFS pour l'année 2021, hormis le forfait pour une famille de 6 personnes. Si l'on adaptait les forfaits avec la volonté de reproduire ce qui prévalait lors de l'entrée en vigueur des bases légales, c'est-à-dire le coût moyen des logements de 2021 augmenté de 20 %, l'accès aux bourses d'études en serait facilité.

Logement
Budget des parents

	Forfaits en vigueur pour calcul bourse OFS 2003 + 20 %	OFS 2021	OFS 2021 + 20 %
1 personne	13 680	14 820	17 784
2 personnes	13 680	14 820	17 784
3 personnes	16 747	17 508	21 010
4 personnes	20 621	21 888	26 266
5 personnes	24 005	24 240	29 088
6 personnes	25 444	25 440	30 528

S'agissant des prix des loyers moyens pris en compte pour les personnes en formation logeant à l'extérieur du domicile des parents, ils datent également de 2003 et ne sont pas majorés de 20 %. Ils sont nettement au-dessous des normes 2021 de l'OFS, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Logement
Budget personne en formation avec logement à l'extérieur

	Forfaits en vigueur pour calcul bourse OFS 2003	OFS 2021
1 personne	6840	8376
2 personnes	9168	12 192
3 personnes	11 400	14 820
4 personnes	13 956	17 508
5 personnes	17 184	21 888
6 personnes	20 004	24 240

> Forfait « entretien »

Depuis 2006, les forfaits pour les frais d'entretien n'ont pas augmenté de manière aussi significative que ceux des logements. Ainsi, dans le budget des parents, les forfaits en vigueur dans le calcul des bourses d'études, qui sont majorés de 20 %, sont encore plus élevés que ceux appliqués actuellement par l'aide sociale. Toutefois, l'on se situe en-dessous des 20 % de différence prévus au moment de l'entrée en vigueur des bases légales.

**Entretien
Budget des parents**

	Forfaits en vigueur pour calcul bourse Aide sociale 2006 + 20 %	Aide sociale en vigueur depuis 2024	Aide sociale en vigueur depuis 2024 + 20 %
1 personne	13 824	12 180	14 616
2 personnes	21 154	18 648	22 378
3 personnes	25 718	22 644	27 173
4 personnes	29 578	26 064	31 277
5 personnes	33 451	29 460	35 352
6 personnes	37 325	31 932	38 318
7 personnes	41 198	34 404	41 285

En ce qui concerne les forfaits des frais d'entretien en vigueur pour les personnes en formation logeant à l'extérieur du domicile de leurs parents, ne bénéficiant pas de la majoration de 20 %, ils sont en-dessous des normes actuelles de l'aide sociale.

**Entretien
Budget personne en formation avec logement à l'extérieur**

	Forfaits en vigueur pour calcul bourse Aide sociale 2006	Aide sociale en vigueur depuis 2024
1 personne	11 520	12 180
2 personnes	17 628	18 648
3 personnes	21 432	22 644
4 personnes	24 648	26 064
5 personnes	27 876	29 460
6 personnes	31 104	31 932
7 personnes	34 332	34 404

Comme le constatent les motionnaires, les forfaits n'ont fait l'objet d'aucune adaptation depuis l'entrée en vigueur de la LBPE et du RBPE en 2008.

Le Conseil d'Etat souhaite toutefois souligner que les bourses d'études sont à considérer comme un élément du dispositif de tout ce qui est entrepris à l'échelon du canton en termes de formation et non comme un maillon isolé. Il rappelle que le canton de Fribourg investit des sommes importantes dans le domaine de la formation. Sur la base des statistiques fédérales² (base = 2021), les dépenses publiques d'éducation dans le canton de Fribourg rapportées au PIB se montent à 8,1 % ; chiffre qui est de loin le plus élevé de tous les cantons (moyenne suisse : 5,6 % ; Vaud, le deuxième, est à 6,1 %). Ces mêmes dépenses représentent 34,1 % de l'ensemble des dépenses publiques fribourgeoises (moyenne suisse : 17,7 %), ce qui place là aussi Fribourg en tête de tous les cantons. En francs par habitant, avec un montant de 4990 francs (moyenne suisse : 4749 francs), Fribourg se classe 4^{ème} au niveau national. Ces données démontrent l'effort majeur consenti en faveur de la formation, qui inclut bien entendu les bourses.

Par ailleurs, le canton de Fribourg finance une très large palette de formations et de filières. Malgré sa capacité financière relativement modeste par rapport à d'autres cantons tels que ceux de Vaud, de Genève ou de Zürich par exemple, le canton de Fribourg finance une université cantonale « complète » (enveloppe financière à cette fin en 2024 = 118.974 millions à charge de l'Etat), une HEP bilingue (enveloppe financière 2024 = 19.179 millions de francs à charge du budget de l'Etat) et des HES dans divers domaines tels que l'architecture, l'ingénierie, la gestion, la santé et le travail social (enveloppe financière 2024= 23.057 millions de francs à charge du budget de l'Etat). Ces investissements permettent aux jeunes fribourgeois d'étudier à proximité de chez eux à moindre frais. En outre, au vu de la situation géographique du canton de Fribourg, une personne fribourgeoise en formation, en fonction de son lieu de résidence, a la possibilité d'accomplir ses études à Lausanne, Berne ou Neuchâtel, tout en habitant chez ses parents, ce qui diminue considérablement les frais de formation et rend la formation de degré tertiaire financièrement accessible. Enfin, en 2022, la bourse moyenne fribourgeoise s'élevait à 6028 francs. Cette somme permet de couvrir les frais de formation (abonnement TPF toutes les zones, 5 repas pris à l'extérieur, écolage et frais accessoires) d'une personne qui étudie dans une haute école du canton et qui loge chez ses parents.

Néanmoins, le Conseil d'Etat est conscient qu'un effort doit être fourni dans le domaine des bourses d'études. C'est pourquoi, il procédera à une adaptation des forfaits dans le cadre de l'élaboration du budget 2025. Selon une estimation établie sur la base d'une simulation, les ajuster pour reproduire ce qui prévalait en 2008, soit l'application des prix des loyers moyens du canton et des normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale les plus récents, augmentés de 20 % dans le budget des parents de la personne en formation, provoquerait une hausse du budget des bourses, qui se situe actuellement à quelque 11 millions de francs, d'environ 4 millions de francs par année. Il s'agit d'un montant brut car des économies seraient réalisables notamment dans le domaine de l'aide sociale.

2. La subsidiarité des subsides de formation

Les députés Levrat et Michellod remettent en question le principe de subsidiarité prévu à l'art. 6 LBPE. Selon ce dernier, c'est en premier lieu aux personnes en formation et à leurs parents 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. Cette disposition ne fixe pas de limite d'âge à la prise en considération des revenus des parents. Par conséquent, la situation

² Dépenses publiques d'éducation, Office fédéral de la statistique (admin.ch)

financière de ceux-ci est toujours retenue dans le calcul, quels que soient l'âge, la situation familiale, les études déjà accomplies et le parcours professionnel de la personne en formation.

Le Conseil d'Etat est conscient que le principe de subsidiarité, qui constitue également une pierre angulaire du Concordat, peut représenter un frein à la formation, principalement à celle des adultes. Toutefois, les moyens à disposition de l'Etat n'étant pas illimités, il est important que le budget à disposition profite en premier lieu aux personnes dont les parents ne disposent pas de ressources financières suffisantes. L'abandon du principe de subsidiarité à partir d'un certain âge déboucherait sur un système « arrosoir » qui verrait des personnes issues d'un milieu aisé bénéficier d'une aide financière étatique, alors que le but fondamental des bourses est de soutenir les personnes dont les ressources sont limitées. Ainsi, il est à craindre que les montants supplémentaires consentis à cet effet n'atteignent pas vraiment leur cible.

La législation actuelle accorde néanmoins un avantage non négligeable aux personnes en formation qui ont atteint l'âge de 25 ans. En effet, la situation financière de leurs parents n'est retenue plus que partiellement, ce qui augmente les chances d'obtenir une bourse ou permet d'obtenir un subside plus élevé. Le Conseil d'Etat est d'avis que le principe de subsidiarité est un garde-fou qu'il est important de maintenir.

3. Limite d'âge de 40 ans pour l'obtention d'une bourse

Les motionnaires déplorent que les personnes de plus de 40 ans n'aient plus accès aux bourses d'études. Seul le prêt de formation peut leur être proposé. Selon les députés Levrat et Michellod, l'idée de s'endetter constitue un frein pour certaines personnes. Afin de donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans, ils émettent l'idée d'augmenter cette limite d'âge à 45 ou 50 ans.

Le Conseil d'Etat tient à préciser que les bourses d'études visent d'abord à faciliter l'accès à la formation post-obligatoire. La priorité doit être mise sur la formation initiale, qui concerne principalement les jeunes qui sortent de l'école obligatoire. Les ressources financières du canton étant, rappelons-le, restreintes, il est important de donner d'abord aux personnes issues d'un milieu social défavorisé la chance de suivre une première formation plutôt que d'offrir une reconversion à des personnes déjà formées, ce qui est le cas de la plupart des personnes de plus de 40 ans.

Le Conseil d'Etat relève qu'avec une limite d'âge fixée à 40 ans, le canton de Fribourg se montre plus généreux que le Concordat dans lequel la limite d'âge n'est que de 35 ans. S'agissant de la formation des adultes, le Conseil d'Etat rappelle que celle-ci peut être financée par d'autres biais, comme notamment, sous certaines conditions, l'assurance chômage ou invalidité, ou même l'aide sociale sur la base d'une appréciation précise de la situation de la personne bénéficiaire. Le secteur privé a également un rôle à jouer au niveau de la formation continue. En effet, l'art. 5 de la loi fédérale sur la formation continue (LFCo) précise, dans les principes de responsabilité, que « *La formation continue relève de la responsabilité individuelle* » et que « *Les employeurs, tant publics que privés, favorisent la formation continue de leurs collaborateurs* ». Il est également prévu que « *En complément à la responsabilité individuelle et aux offres privées, la Confédération et les cantons contribuent à ce que la formation continue soit accessible à chacun en fonction de ses capacités.* ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas déraisonnable d'attendre d'une personne déjà formée, désireuse de se reconverter ou de suivre une formation continue, qu'elle apporte une contribution financière personnelle. Celle-ci peut provenir de sa propre épargne ou prendre la forme

d'un prêt accordé sans intérêt par le Service des subsides de formation (ci-après le Service), remboursable à la fin de la formation.

4. Elargissement du cercle des bénéficiaires aux personnes titulaires d'un permis F et S

Les bénéficiaires de subsides de formation sont définis à l'art. 10 LPBE. Si les réfugiés reconnus, titulaires d'un permis de séjour (permis B), ont accès aux bourses d'études, ce n'est pas le cas de toutes les personnes au bénéfice d'un livret pour étrangers admis provisoirement (permis F). En effet, l'on distingue deux types de permis F :

- > avec statut de réfugié admis à titre provisoire : les personnes en possession de ce permis sont incluses dans le cercle des bénéficiaires des bourses d'études ;
- > sans statut de réfugié admis à titre provisoire : ce statut implique qu'aucune bourse n'est accordée à ces personnes.

En réalité, que le statut de réfugié soit accordé ou non, la notion de « admis provisoirement » n'est plus appropriée. En effet, ces personnes ne peuvent pas être renvoyées (renvoi d'une personne dans son pays d'origine inadmissible en raison d'une guerre civile, une situation de violence prolongée ou une nécessité médicale par exemple). Par conséquent, elles sont, pour la plupart d'entre elles, destinées à rester en Suisse toute leur vie. La formation est ainsi le meilleur moyen de les intégrer. En outre, selon l'art. 85a de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, elles peuvent exercer une activité lucrative dans toute la Suisse.

Depuis 2014, la politique d'intégration est mise en œuvre en Suisse sur la base de programmes d'intégration cantonaux PIC. Le canton de Fribourg mène son troisième PIC qui court de 2024 à 2027. Celui-ci comprend sept domaines, dont l'un porte sur l'aptitude à la formation et l'employabilité. Dans ce contexte, au niveau des subsides de formation, l'inégalité de traitement entre les deux types de permis F n'a plus lieu d'exister.

Quant aux individus bénéficiant du statut de protection S, ils ne font pas non plus partie des ayants droit aux subsides de formation. Si tous n'aspirent pas à rester en Suisse, il est important que ceux qui y résident puissent suivre une formation dans les meilleures conditions possibles.

Au vu de ce qui précède, la question d'un élargissement du cercle des bénéficiaires de subsides de formation aux personnes titulaires du permis F sans statut de réfugié et du permis S fait sens et mérite d'être analysée. Durant l'année de formation 2023/24, 99 personnes au bénéfice d'un permis S et 126 personnes titulaires d'un permis F sans statut de réfugié sont en formation, tout niveau confondu (préparation à la formation, formation professionnelle, collège ou ECG, université ou haute écoles). L'intégration de ces personnes dans le cercle des bénéficiaires des bourses d'études occasionnerait, par extrapolation avec l'expérience faite avec les réfugiés bénéficiaires de bourses d'études dont le nombre est d'environ deux cents, une dépense supplémentaire brute de quelque 1,5 million de francs.

III. Conclusion

Depuis l'entrée en vigueur de la LBPE il y a 15 ans, il est indéniable qu'un nombre considérable d'éléments a changé, que ce soit au niveau de la structure familiale, de l'offre de formations, de l'évolution de la population ou encore des exigences du marché du travail par exemple. A cela

s'ajoutent la pandémie Covid-19 et, depuis le début de l'année 2022, l'inflation qui met une pression supplémentaire sur le budget des familles fribourgeoises les plus démunies.

Chaque changement est un défi pour notre canton et le Conseil d'Etat tente d'y répondre en adoptant des solutions pragmatiques et en adéquation avec les moyens financiers à sa disposition. En ce qui concerne les familles, plus particulièrement celles dont les ressources sont restreintes, plusieurs mesures ont été mises en place pour soulager leur budget. Le Conseil d'Etat pense aux prestations complémentaires pour familles (LPCFam), qui doivent encore être acceptées par la population fribourgeoise, et aux améliorations apportées dans le domaine de l'aide au recouvrement et l'avance de pensions alimentaires (LARACE). Quant aux allocations familiales, celles accordées dans le canton de Fribourg font partie des plus élevées de Suisse.

Le Conseil d'Etat est conscient qu'un effort doit être consenti dans le domaine des subsides de formation. Il propose au Grand Conseil de fractionner la motion et de se prononcer sur chacun des quatre points abordés ci-dessus. En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

En cas d'acceptation du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > accepter le volet visant à adapter les forfaits, tout en prenant note que le Conseil d'Etat le fera dans le cadre de l'établissement du budget 2025, ce qui ne nécessite pas d'adaptation légale ;
- > refuser le volet relatif à l'abandon de la prise en compte de la situation financière des parents lorsque la personne en formation a atteint un certain âge ;
- > refuser le volet qui consiste à augmenter l'âge jusqu'auquel une personne peut obtenir une bourse d'études (actuellement 40 ans) ;
- > accepter le volet qui porte sur l'intégration, dans le cercle des bénéficiaires des bourses d'études, des étrangers admis à titre provisoire sans le statut de réfugié admis à titre provisoire et des personnes titulaires du statut de protection S.

L'adaptation des forfaits en vigueur figurant dans l'annexe 1 RBPE ne nécessite pas de modification légale. En revanche, dans le cas où le Parlement accepterait le quatrième volet ci-dessus ou souhaiterait adapter certaines dispositions de la loi sur les bourses et les prêts d'études, il serait opportun d'attendre que la réforme de la loi sur l'aide sociale (LASoc) ait abouti. En effet, certains aspects de cette dernière, notamment ceux concernant la formation des personnes bénéficiaires de l'aide sociale et son financement, auront un impact direct sur les subsides de formation. Il y aura lieu d'examiner notamment les possibilités d'une meilleure intégration de la loi sur les bourses et les prêts d'études avec la nouvelle législation sur l'aide sociale. Le Conseil d'Etat demandera au Grand Conseil un report de délai s'il ne s'avérait pas possible d'effectuer les travaux législatifs dans l'année qui suivrait l'adoption du quatrième volet ou toute autre éventuelle adaptation légale découlant de cette motion.