

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur les aides à la formation (LAF)**

(Du 31 octobre 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

En date du 3 novembre 2010, le Grand Conseil acceptait à une très large majorité que le canton de Neuchâtel adhère à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes des bourses d'études (ci-après l'Accord CDIP). Préparé par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, ce concordat a pour effet de rapprocher sur les principes fondamentaux les 26 législations cantonales en matière d'aides financières aux apprenants du secondaire II et du niveau tertiaire (Universités, HES, ES). Avec ce projet de loi sur les aides à la formation, le Conseil d'Etat présente la 2^e étape qu'il a annoncée lors de la ratification de l'Accord CDIP, celle de la modernisation du dispositif législatif qui régit l'octroi des bourses et prêts dans le canton de Neuchâtel.

Le soutien de l'Etat aux jeunes gens et jeunes filles qui entreprennent une formation nécessite d'être renforcé, eu égard à la situation du canton de Neuchâtel en matière de bourses (chapitre 1.2.), afin de permettre au plus grand nombre d'élargir ses horizons et de se préparer à un avenir professionnel solide.

Le projet législatif développé ci-dessous intègre des dispositions de l'Accord CDIP qui vont modifier le dispositif actuel (chapitre 3), et propose notamment une nouvelle méthode de calcul du droit aux bourses, basée sur le découvert budgétaire, qui représente indéniablement une amélioration qualitative, en termes de compréhension du système et de transparence (chapitre 4).

Enfin, le Conseil d'Etat entend proposer une amélioration quantitative à destination des jeunes qui doivent se loger à l'extérieur pour poursuivre leur formation. En augmentant le plafond des bourses (chapitre 5.2.), l'objectif est essentiellement de permettre d'éviter à certains apprenants de devoir solliciter l'aide sociale pour atteindre le minimum vital, et indirectement d'améliorer la situation neuchâteloise en comparaison intercantonale (montant de la bourse moyenne). Avec une remise en question de la politique dite de l'arrosoir, la situation des familles avec plusieurs enfants à charge et des familles monoparentales sera incontestablement mieux prise en compte.

En conclusion, cette réforme constitue une avancée majeure dans le domaine de l'encouragement à la formation dans le canton de Neuchâtel. Elle implique le remplacement de la loi actuelle sur les bourses d'études et de formation par la future loi sur les aides à la formation.

1. INTRODUCTION

1.1. Le régime légal actuel

L'octroi d'aides à la formation dans le canton de Neuchâtel est régi par la Loi cantonale sur les bourses d'études et de formation du 1^{er} février 1994 (RSN 418.10). Cette loi-cadre fixe les grands principes en la matière, détermine en règle générale les critères d'octroi et précise l'organisation de l'office des bourses. Le mode de calcul donnant droit ou non à la prestation est défini quant à lui dans l'Arrêté du Conseil d'Etat concernant l'adoption des barèmes A, B, C et D, destinés au calcul des bourses d'études, d'apprentissage, de perfectionnement et de reconversion professionnels (RSN 418.11.1). Le système est basé sur la notion de points-bourses, soit des francs transformés en points pour définir ensuite le montant de la bourse d'études.

La loi-cadre de 1994 a déjà grandement amélioré les principes fixés par le législateur en 1969, en prenant en considération la nécessité de reconversion dans une société où la mobilité professionnelle est accrue et souhaitée. Sans être considérées comme une mesure d'assistance, les aides à la formation permettent à un grand nombre d'étudiants de financer leurs études et combattent de ce fait l'une des causes de l'inégalité des chances en matière d'instruction et d'accès à la formation. Ce dispositif est garant d'un investissement fructueux et veille à maintenir un bon niveau de formation pour la plus grande part possible de la population.

1.2. Les aides financières neuchâteloises, en chiffres

1.2.1. L'exercice 2011 de l'OCBE

Les prestations de l'office cantonal des bourses (OCBE) en 2011 ont été délivrées à 1688 boursiers. Par degré d'enseignement, le nombre de boursiers se répartit ainsi:

- Pour le secteur post-obligatoire: 1014 personnes ont bénéficié d'une bourse (11 en formation continue);
- Pour les études de niveau tertiaire: 674 bénéficiaires ont perçu une aide financière.

En termes financiers, on notera que les dépenses totales au titre des bourses délivrées se sont élevées dans le canton de Neuchâtel en 2011 à 6'240'087 francs. Les charges pour le secteur tertiaire restent nettement plus importantes que pour le secteur post-obligatoire, d'une part en raison des coûts de formation plus élevés et d'autre part, compte tenu du fait que les bénéficiaires doivent souvent assumer des charges supplémentaires liées à la nécessité de loger sur le lieu des études:

- Bourses attribuées dans le secteur post-obligatoire: 1.928.741 francs;
- Bourses attribuées dans le secteur tertiaire: 3.453.843 francs.

En ce qui concerne les prêts (remboursables, rappelons-le) on a recensé dans le canton de Neuchâtel 42 étudiants qui ont bénéficié d'un prêt d'études et de formation en 2011; pour un montant total de 200.501 francs.

1.2.2. Comparaisons sur le plan suisse

Pour l'ensemble de la Suisse, les cantons ont accordé en 2010 302 millions de francs aux étudiants sous forme de bourses et 26 millions sous forme de prêts d'études. Ces dépenses ont été subventionnées par la Confédération à hauteur de 24,3 millions de francs, soit 8%. Depuis la réforme de la RPT, seul le degré tertiaire est subventionné par la Confédération et ce sur la base du nombre d'habitants de chaque canton (NE en 2010: 555.000 francs).

En comparaison intercantonale, on relèvera que le taux de boursiers (nombre de personnes bénéficiant d'une bourse par rapport à l'ensemble de la population du canton) dans le canton de Neuchâtel est élevé. En effet, Neuchâtel pointe au 5^e rang du plus grand pourcentage de boursiers, juste après des cantons non-universitaires (GR, JU, VS) et Bâle-Ville. On verra ci-dessous (chapitre 2.1.) que le taux de boursiers, combiné avec les modestes moyens budgétaires affectés par l'Etat au domaine des bourses, induit une politique de l'arrosoir que la présente réforme vise à remettre en question.

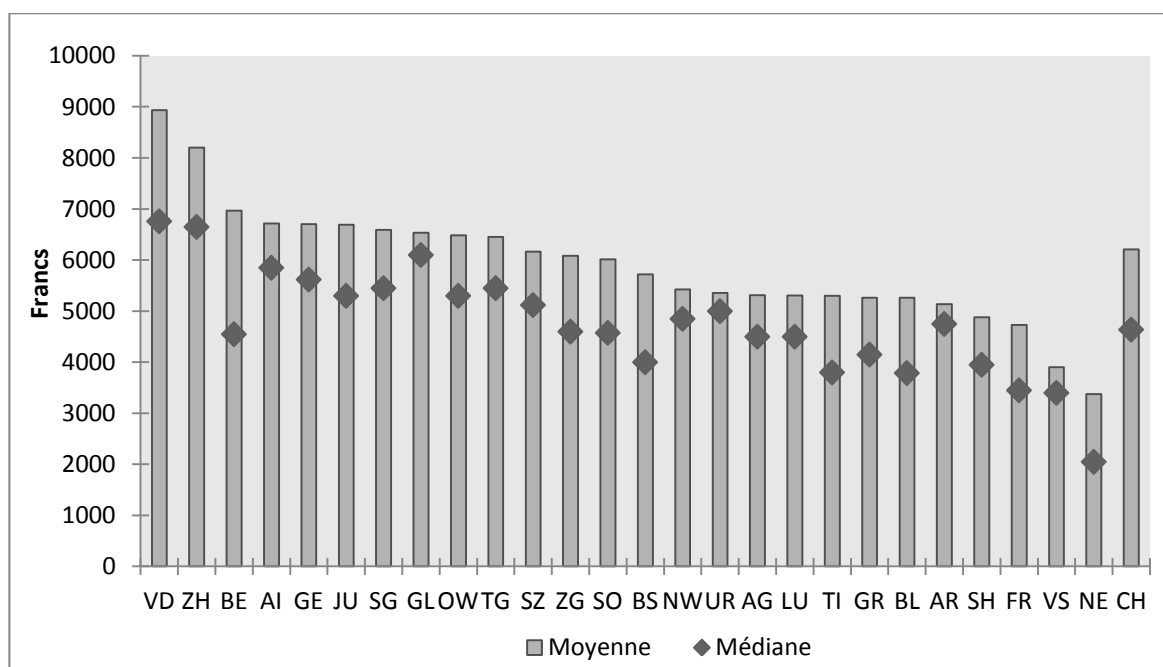
Canton	Taux de boursiers dans la population. résidente	Montant par habitant (en francs)
Berne	0,41%	28
Fribourg	0,89%	40
Vaud	0,84%	73
Valais	1,24%	46
Genève	0,88%	56
Jura	1,34%	88
Neuchâtel	0,98%	31
Suisse	0,64%	38

Source: "Bourses et prêts d'études cantonaux", OFS 2010

A propos des montants moyens des bourses, on peut rappeler les chiffres neuchâtelois de l'année 2010, avant de les mettre en perspective avec les tableaux comparatifs intercantonaux.

Toutes catégories confondues, le montant moyen d'une bourse atteignait 3104 francs à Neuchâtel en 2010 (3238 francs en 2009 et 3696 francs en 2011). C'est clairement la bourse moyenne la plus basse de Suisse, dans la mesure où la référence moyenne sur le plan national est de 6205 francs. Si l'on prend la bourse médiane, le canton de Neuchâtel se distingue encore davantage, se situant très nettement au-dessous des données des autres cantons.

Montant moyen et médian d'une bourse selon le canton, en 2010



Source: Office fédéral de la statistique (OFS) Bourses et prêts d'études cantonaux 2010

1.3. La nécessité de s'adapter au contexte très évolutif

Le paysage des formations a fait l'objet de nombreuses réformes depuis l'adoption de la dernière loi cantonale sur les bourses. Parmi celles-ci, on peut notamment citer la création de la maturité professionnelle en 1994 et celle des Hautes écoles spécialisées en 1995, ainsi que la mise en application de la Déclaration de Bologne, avec le passage au système bachelor/master dans les Hautes écoles (degré tertiaire). Dans la pratique, on constate qu'il est souvent plus difficile de concilier les études et l'exercice en parallèle d'une activité lucrative, compte tenu de la concentration des cours durant le Bachelor dans certaines filières. Ces grands changements, ainsi que l'évolution de la société, particulièrement de la structure familiale, conduisent inévitablement à la nécessité d'entreprendre une révision dans le domaine des aides à la formation et notamment à envisager une révision globale de la loi cantonale sur les bourses, qui est devenue peu à peu inadaptée.

Le canton de Neuchâtel a un intérêt évident à promouvoir l'égalité des chances d'accès à la formation, à la fois comme projet d'avenir pour la collectivité mais aussi pour rester compétitif et attractif, sur les plans intellectuel, culturel et économique.

Après le premier pas - la ratification de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études -, le Conseil d'Etat propose maintenant de franchir la 2^e étape annoncée, celle du projet de nouvelle loi sur les aides à la formation.

1.4. L'Accord de la CDIP

L'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses, préparé par la Conférence intercantonale des directrices et directeurs de l'instruction publique (ci-après Accord CDIP, voir annexe mentionnée en fin de rapport, sur www.ne.ch), a été adopté le 18 juin 2009 et tend à harmoniser les 26 législations cantonales en matière de subsides à la formation. Englobant les degrés post-obligatoire (secondaire 2) et tertiaire (Universités, HES), ce document vise à unifier les régimes cantonaux des bourses sur les principes fondamentaux, en assurant une harmonisation au niveau formel, par le biais d'une

terminologie commune notamment. Il encourage également une harmonisation matérielle en fixant des standards financiers minimaux. Relevons que, par le passé, plusieurs tentatives d'harmonisation sur le plan fédéral avaient échoué.

Compte tenu de l'importance du système des bourses en matière de politiques publiques, de l'augmentation des effectifs des apprenants au cours de ces dernières décennies et des disparités intercantionales, il a paru indispensable au Conseil d'Etat de participer à l'harmonisation du régime des bourses en Suisse et ainsi de viser au renforcement de l'octroi des aides à la formation dans le canton de Neuchâtel.

Il convient aussi de rappeler que dans sa stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté (31 mars 2010), le Conseil fédéral recommandait aux cantons d'adopter l'Accord CDIP.

Pour les raisons invoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat a présenté un rapport 10.043, en date du 25 août 2010, au Grand Conseil en vue d'adhérer à l'Accord CDIP. Le 3 novembre 2010, le Grand Conseil du Canton de Neuchâtel a ratifié cet Accord CDIP à une large majorité (79 oui contre 18 non).

1.5. Le lien avec le Projet ACCORD

Si l'harmonisation du régime des bourses en Suisse est indispensable (harmonisation intercantonale), la coordination des bourses avec les autres prestations existantes sur sol neuchâtelois l'est assurément tout autant (harmonisation intra-cantonale). Les bourses d'études ne peuvent être accordées en ignorant les autres aides octroyées par l'Etat et les communes. C'est ce qu'a exprimé le législateur neuchâtelois dans la Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS du 23 février 2005; RSN 831.4) qui définit les principaux axes du Projet ACCORD. Les bourses d'études font par conséquent partie intégrante de celui-ci. Revenu déterminant unifié (RDU), personnes prises en compte dans la famille du demandeur (unité économique de référence/UER), formulaire de demande de prestations, partage et mise en commun des données, guichets sociaux régionaux (GSR): sur tous ces points, la réforme du régime des bourses partage le même canevas et les mêmes solutions que les avances de contributions d'entretien, les mesures d'intégration professionnelle, les subsides aux primes d'assurance-maladie et l'aide sociale. Le présent projet de loi-cadre s'inscrit bien dans la logique d'application du Projet ACCORD.

On notera par ailleurs que depuis le 1^{er} juillet 2007, l'office des bourses est intégré au service de l'action sociale (suivi par l'office cantonal de l'assurance-maladie en juillet 2009). Le service de l'action sociale regroupe ainsi quatre des cinq prestations sous condition de ressources du projet ACCORD, renforçant l'harmonisation de ces prestations par une cohérence organisationnelle marquée.

1.6. Le principe de la loi-cadre

S'il est bien un domaine où certains paramètres peuvent changer et donc doivent être adaptés fréquemment, c'est celui de l'encouragement à la formation. C'est pourquoi toutes les législations cantonales dans ce domaine sont composées de 2 volets :

- un premier volet dans lequel le législateur détermine, sous forme de loi, les **conditions-cadres** qui seront valables pour une certaine durée;
- un second volet, sous forme de réglementation du Conseil d'Etat (règlement d'exécution, arrêté), pour lequel le législateur aura confié à l'exécutif la compétence d'adapter rapidement les paramètres qui régissent la **méthode de calcul**.

Il importe à ce stade de bien préciser que le choix de l'exécutif sera limité en ce sens qu'il devra mettre en vigueur la nouvelle méthode de calcul définie aux articles 18 et 19 de l'Accord CDIP. Pour le canton de Neuchâtel, cette nouvelle méthode de calcul est un changement fondamental par rapport à la pratique actuelle et le détail en est expliqué au chapitre 4 ci-dessous.

2. LES OBJECTIFS DE LA REVISION PROPOSEE

Aux yeux du Conseil d'Etat, le soutien des jeunes gens et des jeunes filles qui entreprennent une formation doit être maintenu et renforcé, eu égard notamment à la situation économique difficile que connaît une grande part de la population du canton de Neuchâtel.

Ce n'est que par un système moderne et efficace en matière de bourses d'études que nous serons à même de continuer à proposer des possibilités de formations multiples aux citoyens ne disposant pas des ressources financières nécessaires.

2.1. Fin du système dit de l'arrosoir

On l'a vu précédemment (ci-dessus, point 1.2.), le nombre de bénéficiaires de bourses d'études par rapport à l'ensemble de la population est élevé dans le canton de Neuchâtel. Il en résulte actuellement un système de l'arrosoir où de petits montants sont octroyés à un relativement grand nombre de personnes (le montant des bourses accordées varie de 500 à 13.000 francs par an). On peut raisonnablement se demander si une telle fourchette d'intervention est efficiente. La réponse se trouve d'ailleurs pratiquement dans l'énoncé de la question et dans la mention d'une aide financière de 500 francs par année.

Un des objectifs de cette révision est clairement de **passer du système de l'arrosoir à des aides davantage ciblées sur les besoins**. Dès lors, les propositions développées ci-dessous auront pour conséquence que les apprenants qui doivent se loger à l'extérieur ou ceux qui ont des enfants à charge devraient être les principaux bénéficiaires de la révision. Parce que ce sont eux qui, à l'évidence, ont en principe des conditions de ressources insuffisantes.

2.2. Améliorations quantitatives et qualitatives

Par rapport aux dispositions actuelles de la loi neuchâteloise sur les bourses, les grands changements opérés dans le cadre de la révision sont:

- **une augmentation du montant maximal des bourses octroyées.** Il s'agit là d'une **amélioration quantitative**, dont l'objectif premier est de permettre à un étudiant de ne pas devoir dépendre de l'aide sociale. C'est clairement la proposition-phare de ce projet.

Cette mesure prend en compte le contexte national et notamment les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS; voir ci-dessous, chapitre 5) et les revendications faites sur le plan suisse par l'UNES. En effet, l'initiative populaire déposée en janvier 2012 par l'Union des étudiants de Suisse stipule que les aides à la formation devraient garantir aux bénéficiaires de bourses "un niveau de vie minimal" durant les études.

- **un soutien accru aux familles monoparentales** (voir chapitre 4.5.5.), dont la situation financière dans le canton de Neuchâtel est particulièrement préoccupante.
- **une nouvelle méthode de calcul** (voir chapitre 4), qui se base sur des montants réels et non plus sur des "points-bourses", avec mention des budgets des parents et de l'étudiant, ce qui induit une amélioration **qualitative** (transparence du calcul).

Les autres conditions-cadres actuelles répondent déjà pour l'essentiel aux dispositions de l'Accord CDIP et seules des modifications mineures y ont été apportées.

2.3. Consultation

Le présent rapport prend en compte les retours d'une large consultation des milieux intéressés faite durant l'été 2012. Les partis politiques représentés au Grand Conseil, les milieux de la formation, l'Association de Communes Neuchâteloises et les services de l'Etat ont pu se prononcer sur une version du 20 juin 2012 du rapport et du texte de loi.

Plusieurs propositions de modification ont été retenues par le Conseil d'Etat et ont été intégrées dans le présent rapport ou le projet de texte de loi présenté ici.

3. LES CONDITIONS-CADRE

L'Accord CDIP du 18 juin 2009 fixe des conditions minimales à respecter dans chaque canton. Il n'empêche pas ces derniers d'aller au-delà de ces dispositions.

Il inclut également dans le cercle des bénéficiaires les ressortissants de l'Union Européenne, des pays de l'AELE, ainsi que des Etats-Unis et du Canada, pays avec lesquels la Suisse a passé des accords bilatéraux notamment sur la libre circulation des personnes.

Comme cela a été évoqué par le Conseil d'Etat en novembre 2010 devant le Grand Conseil, la ratification de l'Accord CDIP n'était qu'une première étape, précédant une nouvelle loi cantonale qui doit intégrer les principes de l'harmonisation intercantonale mais proposer également des dispositions spécifiquement neuchâteloises. Les grandes options sont présentées ci-dessous.

3.1. Les dispositions de l'Accord CDIP qui peuvent être reprises telles quelles dans la nouvelle loi neuchâteloise

A l'instar de celui de la plupart des cantons romands, le système neuchâtelois d'encouragement dans le domaine de la formation est déjà conforme sur de nombreux points aux conditions minimales fixées par la CDIP. Ainsi donc les dispositions suivantes sont maintenues, avec quelques adaptations dans leur libellé:

- la préférence à l'octroi de bourses par rapport aux prêts;
- l'insuffisance de ressources financières pour pouvoir bénéficier d'une aide (prestation sous condition de ressources);
- la durée du droit;
- les filières de formation reconnues.

Il en est de même de toutes les dispositions concernant la procédure, avec toutefois le changement notable du dépôt de la demande d'aide qui devra être fait auprès d'un des

huit guichets sociaux régionaux prévus pour l'ensemble du territoire cantonal (GSR, selon le Projet ACCORD).

3.2. Les dispositions neuchâteloises actuelles qui vont au-delà de l'Accord CDIP et qui seront maintenues ou ajoutées

Le Conseil d'Etat, en matière de cercle des bénéficiaires, souhaite maintenir une pratique actuelle de la loi neuchâteloise sur les bourses (permis B) et améliorer la pratique à l'égard d'une catégorie émergente (admis provisoires depuis plus de 7 ans).

- L'octroi de subsides aux titulaires de permis B depuis plus de 3 ans:

La disposition actuelle qui permet d'octroyer une bourse à des étrangers titulaires d'un permis B depuis trois ans a été rajoutée au critère minimal de la CDIP (cinq ans de domiciliation).

- L'octroi de subsides aux personnes admises à titre provisoire depuis plus de 7 ans:

A ce jour les personnes admises à titre provisoire et qui sont dans ce statut depuis plus de 7 ans devraient pouvoir bénéficier d'un soutien si elles envisagent d'acquérir une formation. En effet, si leur séjour atteint cette durée, cela provient du fait que les conditions pour un renvoi dans leur pays ne sont pas, et ne seront pas à long terme, remplies. Dès lors la collectivité a un intérêt évident à ce que ces personnes fassent le maximum pour devenir financièrement indépendantes, et cela passe le plus souvent par l'acquisition d'une formation. On peut de la sorte raisonnablement attendre un retour sur l'investissement ainsi consenti.

3.3. Les dispositions de l'Accord CDIP qui vont modifier la loi neuchâteloise

3.3.1. Les personnes en formation qui atteignent l'âge de 25 ans

Selon les dispositions de la loi cantonale actuelle, une diminution de la participation financière des parents n'est appliquée que si la personne commence sa formation après avoir atteint 25 ans. La participation des parents sera toujours calculée en plein si la personne n'a pas encore achevée sa formation lorsqu'elle atteint 25 ans. Or c'est à partir de cet âge que les parents ne touchent plus d'allocations familiales pour leur enfant.

L'Accord CDIP prévoit que la participation financière des parents peut être atténuée, voire supprimée, lorsque la personne a atteint 25 ans. A Neuchâtel, il n'est pas prévu de supprimer la participation des parents, mais de l'atténuer fortement.

3.3.2. L'acquisition d'une indépendance financière pour le droit aux prestations

Certaines personnes entrent dans la vie active sans suivre une formation, et parfois le besoin d'être diplômé surgit ultérieurement. Si cette personne s'était entretemps établie dans un autre canton, il y avait souvent des discussions interminables entre les cantons pour savoir lequel était compétent (en règle générale c'est toujours le canton de domicile des parents qui est compétent pour le soutien à apporter à la 1^{ère} formation de base). Un article règle la procédure pour déterminer quel canton est habilité à intervenir.

3.3.3. Les structures particulières de formation

Il arrive que des formations ne soient pas forcément dispensées en continu. Il faudra tenir compte de cet élément qui figurera également dans le règlement d'exécution.

Le même règlement prévoira les dispositions à prendre si les études ne peuvent être suivies qu'à temps partiel en raison de motifs sociaux, familiaux ou de santé.

3.3.4. L'adaptation du montant maximum des bourses au renchérissement

Le plafond des bourses dans le canton de Neuchâtel devra être adapté à l'évolution du coût de la vie. Cette future modification ne nécessitera pas un changement de la loi, mais tiendra compte de l'adaptation décidée au niveau national (majorité des deux tiers, par la Conférence des cantons signataires de l'Accord CDIP et ensuite applicable dans chaque canton).

3.3.5. Fin des bourses pour les Neuchâtelois domiciliés à l'étranger et qui étudient à l'étranger

Jusqu'à ce jour, sur la base de l'actuelle loi, quelques bourses ont été versées à des Neuchâtelois d'origine, domiciliés à l'étranger, pour poursuivre leurs études dans le pays de domicile de leurs parents. Cette disposition est contraire aux accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union Européenne (UE) en ce sens que les Suisses domiciliés dans un pays de l'UE bénéficient des mêmes droits que les nationaux du pays en question. Ainsi par exemple un Neuchâtelois d'origine domicilié à Paris obtiendra, s'il remplit les conditions financières, une aide de la République Française pour des études universitaires dans ce pays.

Outre le fait d'être contraire à un accord international, le fait de verser une bourse, calculée sur des critères suisses, dans un pays où le coût de la vie est différent provoque également une inégalité de traitement, autant envers les autres personnes qui étudient en Suisse qu'envers les autres personnes qui étudient dans le pays en question.

De plus il a toujours été très difficile de déterminer les critères pour permettre un versement: reconnaissance de l'établissement, du titre obtenu, de la durée de la formation, etc.

Précisons que cette disposition ne remet pas en cause la possibilité, pour les personnes domiciliées dans le canton de Neuchâtel, d'acquérir des formations à l'étranger.

3.3.6. Age au-delà duquel le droit est échu

Les cantons alémaniques ont toujours fixé de manière restrictive l'âge maximal pour pouvoir bénéficier d'une aide à la formation. L'Accord de la CDIP n'a pas changé fondamentalement cette vision et fixe à 35 ans l'âge limite pour commencer une formation avec accès possible à une bourse d'étude.

Le Conseil d'Etat estime nécessaire qu'un âge limite soit également posé dans le canton de Neuchâtel.

En l'occurrence, nous considérons qu'une personne qui serait âgée de plus de 35 ans au début de sa formation ne remplira désormais plus la condition d'accès à une bourse d'étude.

Cette disposition reprend les termes de l'Accord CDIP et restreint le cercle des bénéficiaires. Actuellement, il n'y a pas dans la législation cantonale de limite d'âge portant sur le droit à une bourse.

3.4. Les dispositions uniquement évoquées par l'Accord CDIP et qui sont développées dans la nouvelle loi neuchâteloise

Ce chapitre concerne des formations qui sont entreprises ultérieurement, après la formation de base acquise en général à la fin de la scolarité obligatoire. Ces formations peuvent être classées sous les catégories suivantes: deuxièmes formations, reconversions professionnelles ou perfectionnement.

L'Accord de la CDIP ne fixe pas de règles, mais offre la possibilité aux cantons de légiférer dans ce domaine.

On entend par:

- *deuxième formation* celle qui permet d'obtenir, après un premier diplôme, un second titre pour l'exercice d'un autre métier;
- *reconversion professionnelle* toute formation rendue nécessaire par des raisons de santé ou par des changements structurels intervenant sur le marché du travail et qui n'est pas financée par des prestations de l'assurance sociale ou d'autres tiers;
- *perfectionnement* la formation qui achève ou complète la formation apprise et qui permet d'atteindre une qualification supérieure.

La loi actuelle permet déjà d'intervenir pour le perfectionnement et les reconversions professionnelles.

Toutefois, on constate de plus en plus que la formation acquise après la scolarité obligatoire ne garantit pas « éternellement » un emploi. Pour de nombreuses raisons, il arrive qu'on ne puisse plus exercer le métier initial et qu'il faille acquérir une autre formation.

De plus, la « frontière » entre reconversion professionnelle et deuxième formation n'est pas toujours clairement tracée. C'est pour ces raisons que l'ensemble des formations postérieures à la formation de base sont reprises dans le projet de nouvelle loi. L'article 10 offre la possibilité d'octroyer des aides dans des circonstances particulières. Toutefois il est rédigé sous la forme potestative, car il n'y a pas un droit automatique à une aide, comme par exemple pour une seconde formation de niveau tertiaire, ou une formation dans un secteur lui-même menacé par des restructurations. Le règlement d'exécution fixera les critères d'octroi, à savoir si l'aide doit être versée sous forme de bourse ou de prêt, si le perfectionnement doit être suivi à plein temps, etc.

4. UNE NOUVELLE METHODE DE CALCUL

Comme indiqué ci-dessus, toutes les dispositions financières générées par les articles à caractère obligatoire 18 et 19 de l'Accord CDIP seront reprises dans le règlement d'exécution élaboré par le Conseil d'Etat, ceci afin de pouvoir être rapidement adaptées aux changements continuels qui interviennent tant dans le monde de la formation que dans les modes de vie des familles.

Toutefois il nous importe que le législateur soit renseigné en détail sur l'approche effectuée et sur les pistes qui seront retenues en matière de calcul des bourses.

Le système actuellement en vigueur dans le canton de Neuchâtel, tel qu'utilisé par l'office des bourses, transforme des montants en points, puis convertit à nouveau ces points en bourse. Malgré toute la vigilance apportée pour adapter ce système à l'évolution des coûts, il faut bien constater qu'on a atteint ses limites et que des désarticulations apparaissent peu à peu.

La nouvelle méthode de calcul telle que présentée ci-dessous, introduit des paramètres dont il n'était pas tenu compte à ce jour : cotisations de caisse-maladie, impôts, frais de logement. Il en résulte une trop grande différence entre les deux systèmes de calcul pour pouvoir prétendre établir une autre comparaison que celle qui porte sur les montants totaux octroyés par l'office des bourses (voir à ce sujet le chapitre 7 Conséquences financières).

4.1. La méthode de calcul préconisée par l'Accord CDIP

Il existe en Suisse autant de systèmes de calcul pour déterminer le droit à une bourse que de cantons et ceux-ci diffèrent les uns des autres, tant au niveau de l'appréciation des ressources que de la prise en compte des frais.

L'Accord CDIP prévoit un système basé sur le "manque à combler". L'aide correspond, dans les limites fixées, aux frais de formation reconnus diminués des contributions de la personne en formation et de la contribution que l'on peut attendre de ses parents. Ce mode de calcul s'avère plus proche de la réalité et permet de mieux tenir compte des charges réelles des requérants et de leurs familles.

4.2. La méthode de calcul proposée à Neuchâtel

Le calcul d'une aide à la formation s'effectue sur la base de deux budgets :

- celui de la famille telle que définie dans le projet Accord;
- celui de la personne en formation.

Les tableaux qui suivent décrivent les différents éléments qui entrent dans le calcul et la manière d'obtenir le montant d'une bourse. Ce modèle devra encore être précisé au travers des éléments du règlement d'application.

4.2.1. Budget de la famille (Unité économique de référence (UER) parentale)

Revenus	Le revenu déterminant unifié (RDU) tel que défini dans le règlement ad hoc du Conseil d'Etat du 2 avril 2008 (RSN 831.41) est retenu pour l'UER parentale. Le revenu éventuel de la personne en formation doit par contre être déduit du RDU du fait qu'il est pris en compte dans son propre budget. D'autres ressources n'apparaissant pas dans le RDU peuvent être ajoutées si nécessaire (prestations complémentaires, par exemple). Un facteur est appliqué pour réduire les revenus pris en compte pour les familles monoparentales.
Fortune	Considérant qu'une part de la fortune peut servir à financer la formation des enfants, une partie de celle-ci peut être ajoutée au revenu. Une franchise est fixée pour la prise en compte de la fortune.

Total des revenus	La somme des revenus et de la prise en compte des éléments de fortune constituent le total des revenus à prendre en considération.
Frais d'entretien	Ils correspondent aux normes de l'aide sociale et dépendent de la grandeur de la cellule familiale. La personne en formation qui loge à l'extérieur n'est pas prise en compte. Ses frais d'entretien sont comptabilisés dans son budget.
Frais de logement	Dans le nouveau système les frais de logement sont pris en compte selon les baux, mais au maximum aux montants fixés dans les normes de l'aide sociale.
Primes LAMal effectives	Les primes LAMal effectivement payées sont prises en compte en considérant des subsides auxquels la famille a éventuellement droit.
Impôts	Les impôts payés par la famille sont pris en compte à l'exception de ceux éventuellement versés par la personne en formation.
Frais particuliers	Une rubrique permet d'intégrer des frais particuliers que l'équité dicte de prendre en compte. A titre d'exemple, des frais de pension pour un parent en institution.
Total des dépenses	L'ensemble des rubriques ci-dessus constituent le total des dépenses qui doivent être déduites des revenus pour obtenir l'excédent de revenu disponible pour le financement de la formation.
Contribution des parents	La contribution des parents est calculée à partir du revenu disponible auquel s'applique un coefficient dépendant de l'âge de la personne en formation et d'une éventuelle première formation. Ce montant est alors divisé par le nombre de personnes en formation (post-obligatoire) dépendant de l'UER.

4.2.2 Budget de la personne en formation (ne constituant pas sa propre UER)

Revenus	Les revenus de la personne en formation (revenus réguliers) sont pris en compte dans leur totalité. Un facteur permettant de laisser à disposition de la personne une partie de son salaire est défini par le Conseil d'Etat. Les revenus de gains accessoires obtenus l'année précédente sont pris en compte pour autant qu'ils dépassent la limite "autorisée".
Fortune	Dans les cas très rares où la personne en formation dispose d'une fortune personnelle, celle-ci peut être prise en compte. Le règlement en fixera les modalités.
Contribution des parents	La contribution des parents est intégrée comme un revenu dans le budget de la personne en formation.
Total des revenus	Les éléments de revenu sont additionnés.

Frais d'entretien	Si la personne en formation loge, durant ses études, hors de la famille, les frais d'entretien correspondent aux normes d'entretien de l'aide sociale pour une personne.
Frais de repas	Les frais de repas couvrent ceux pris hors du domicile pour la personne en formation qui vit dans sa famille. Les normes actuelles devraient être maintenues.
Frais de logement	Ces frais prennent en compte le coût d'une chambre au lieu d'études de la personne en formation. Là aussi un coût maximal pourra être défini.

Frais de déplacement	Les frais de déplacement au lieu d'études et entre le lieu de domicile et le lieu de séjour peuvent être pris en compte.
Frais de formation	Les frais de formation sont pris en compte selon des forfaits correspondant aux normes actuelles.
Impôts	Cette rubrique est réservée aux personnes en formation qui seraient soumises à l'impôt du fait de leurs revenus accessoires.
Frais particuliers	Cette rubrique permet d'intégrer des frais particuliers que l'équité dicte de prendre en compte.
Total des dépenses	Les éléments retenus ci-dessus sont additionnés.
Calcul de la bourse	La bourse est calculée à partir du manque de couverture des dépenses par les revenus de la personne en formation. La loi fixe un plafond.

4.2.3 Budget de la personne en formation qui vit dans sa propre UER.

Lorsque la personne en formation ne fait pas partie de l'unité de son ou ses parents, son budget est complété par des éléments relatifs à cette situation particulière.

- Les revenus sont ceux de sa propre unité (RDU) et comprendront, par exemple, les revenus de son conjoint.
- Les frais d'entretien et de logement sont adaptés à la composition de l'UER.
- Les frais effectif LAMal de la personne en formation seront pris en compte, avec ceux des membres de son UER, dans son propre budget et non dans celui de ses parents.
- Le plafond de la bourse est adapté si la personne en formation a des enfants à charge.

Le règlement relatif à l'unité économique de référence (RSN 831.40) définit avec précision les cas où la personne en formation ne fait partie de l'UER de ses parents.

4.3. Les besoins pris en considération

L'article 18, alinéa 2, de l'Accord CDIP stipule que lors de l'établissement des besoins de base d'une famille la prise en compte de valeurs forfaitaires est admissible. Ces forfaits ne peuvent être inférieurs aux normes admises par le canton.

Les besoins de base d'une famille comprennent :

- les frais d'entretien (nourriture, habits, soins corporels, etc.);
- les frais de logement;
- les primes d'assurance-maladie (LAMal);
- les impôts.

Les normes de référence suivantes ont été utilisées:

- **frais d'entretien:** ils seront calculés selon les montants retenus par le canton de Neuchâtel notamment sur la base des recommandations de la CSIAS (Arrêté du Conseil d'Etat fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle; RSN 831.02);

- **frais de logement:** l'office cantonal de l'aide sociale (ODAS/ service de l'action sociale) émet des directives en la matière, appliquées par les services sociaux;
- **primes LAMal:** ce sont les primes effectivement payées qui sont retenues après déduction d'éventuels subsides LAMal;
- **impôts:** il sera tenu compte des impôts fédéraux, cantonaux et communaux de la cellule familiale concernée; en revanche il sera fait abstraction de l'impôt ecclésiastique (contribution facultative).

4.4. Les variables de la méthode de calcul

Dans la méthode de calcul, les variables sur lesquels le Conseil d'Etat peut agir, en fonction de la politique générale du canton, sont:

- a) Le montant (**franchise**) que l'on peut déduire de la fortune des parents. Plus ce montant sera bas, plus la participation des "parents aisés" sera grande. Cet élément est à combiner avec la lettre b) ci-dessous.
- b) Le **pourcentage** de la fortune à inclure dans le revenu, une fois la franchise déduite. Ici c'est l'inverse du chiffre 1 : plus ce pourcentage sera bas, moins la participation des parents aisés sera forte.
- c) La contribution des parents au budget de la personne en formation est calculée sur la base des revenus disponibles de la famille. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral ce solde ne peut pas être utilisé entièrement pour couvrir d'autres besoins notamment les frais d'enfants en formation. Un solde de 20 % doit être laissé à la libre disposition des parents pour ce qui n'est pas compris dans les stricts besoins de base (activités culturelles, de loisirs, argent de poche, etc.).

Un **pourcentage** de ces derniers doit être laissé à disposition de la famille et ne peut être inférieur à 20%

- d) Lorsque la personne en formation a plus de 25 ans ou qu'elle a déjà achevé une première formation, la participation des parents doit être atténuée. Le **pourcentage** du solde des revenus disponibles pris en compte peut être adapté pour ces situations particulières.
- e) Le dernier élément variable est celui du **pourcentage du revenu de la personne en formation** à prendre en compte. Actuellement les revenus sont pris en compte à 100% dès qu'ils dépassent CHF 6000.–/an. Ce système n'est peut-être pas totalement incitatif pour que des personnes en formation s'assument le plus possible elles-mêmes. Si l'incidence est faible pour des étudiants célibataires, elle peut prendre de l'importance pour des étudiants mariés.

4.5. Constats et propositions ciblées du Conseil d'Etat

Dans la réglementation qu'il mettra en place le Conseil d'Etat devra définir les valeurs des différentes variables citées au paragraphe précédent. En l'état actuel, les options retenues par le Conseil d'Etat sont décrites dans le chapitre ci-dessous. Les valeurs présentées sont aussi celles qui ont été retenues pour évaluer les conséquences financières de ce projet de réforme de loi.

4.5.1. La part laissée à la libre disposition de la famille

Il convient de préciser que les stricts besoins de base seront calculés sur des normes (pour l'entretien) ou sur des plafonds (pour le logement), mais pas sur les habitudes de vie des familles. Il peut y avoir des différences entre la situation réelle et les normes retenues. Mais entrer en matière sur des cas individuels conduirait vite le système à l'asphyxie et générerait des inégalités de traitement.

Il vaut donc mieux laisser une marge un peu plus grande aux familles en augmentant la part laissée à leur libre disposition de 20% à 25% du solde disponible après couverture des stricts besoins de base.

Plusieurs cantons (JU et AG, par exemple) qui pratiquent déjà le nouveau système de calcul laissent 25% du solde disponible à la libre disposition des familles.

Une telle pratique a aussi un effet psychologique certain, car n'oublions pas que cette part de 25% est censée couvrir bien d'autres frais, comme par exemple activités culturelles, activités sportives, loisirs, vacances, etc..

Le Conseil d'Etat retient que le montant laissé à la libre disposition dans le budget des parents une fois les stricts besoins de base couverts doit être fixé à 25% du solde disponible. Ce sont donc les 75% du solde disponible qui devront alimenter le budget de la personne en formation. Ce montant devra être partagé si plusieurs personnes sont en formation post obligatoire au sein d'une même famille.

4.5.2. Participation atténuées des parents

Si la personne en formation est âgée de plus de 25 ans ou si elle a déjà achevé une première formation, la participation des parents doit être réduite.

L'accord CDIP laisse à la responsabilité des cantons de fixer une participation atténuée des parents ou même de la supprimer totalement.

Le Conseil d'Etat propose de ne prendre en compte que 25% du solde disponible du budget de la famille pour alimenter le budget de la personne en formation.

4.5.3. La prise en compte des revenus de la personne en formation

La pratique actuelle qui consiste à tenir compte de l'entier des revenus de la personne en formation (100%) après déduction d'une franchise de 6000 francs pourrait se heurter à la jurisprudence du Tribunal fédéral s'agissant du montant laissé à la libre disposition, du moins lorsque les revenus en question sont au-dessus des normes habituelles (ce qui est le cas, par exemple, pour les personnes qui suivent une formation en cours d'emploi).

De plus la franchise de 6000 francs par an n'est actuellement déduite que si les revenus de la personne en formation dépassent 8400 francs/an. Il y a manifestement une inégalité de traitement pour une personne en formation dont les revenus n'atteindraient pas ces 8400 francs/an.

La façon actuelle de procéder est complexe, parfois peu compréhensible pour le bénéficiaire, et peut conduire à des erreurs, et ce malgré toute la vigilance apportée au traitement des dossiers.

Pour rester dans la même logique que celle appliquée au budget de la famille, le Conseil d'Etat retient la solution suivante: prise en compte des revenus de la personne en formation à raison de 80 % et abandon de la franchise actuelle.

4.5.4. La fortune des parents

Il est tout à fait logique, à l'instar de ce qui se pratique pour d'autres prestations étatiques, qu'il soit tenu compte d'une partie de la fortune des parents dans le calcul. Toutefois il convient de trouver un « juste milieu » dans cette prise en compte.

La pratique actuelle tient compte d'une franchise relativement modeste (50.000 francs), mais en revanche n'impute que 8% de la fortune dans les revenus des parents. Les résultats ne seraient pas si éloignés avec un calcul qui inverserait ces paramètres (franchise plus élevée, mais imputation d'un pourcentage plus élevé aussi).

Mais il faut plutôt se pencher sur l'aspect psychologique. Ce n'est pas spécialement encourager les familles à épargner si elles savent que tout ce qui dépassera 50.000 francs réduira les aides qu'elles solliciteraient. Les expériences faites dans d'autres cantons ont montré que la population était davantage sensible au montant de la franchise qu'on lui laissait qu'au pourcentage qui était ensuite pris en considération.

Le Conseil d'Etat retient la solution suivante: franchise de 100.000 francs sur la fortune des parents avant d'inclure les 15% du solde restant dans les revenus.

4.5.5. Le cas des familles monoparentales

Le nouveau mode de calcul laisse apparaître des diminutions dans les montants des bourses octroyées aux jeunes qui logent chez leurs parents et des augmentations pour les jeunes qui étudient à l'extérieur.

Cela correspond d'une part aux observations faites auprès des cantons qui ont déjà procédé à ce changement de système de calcul et d'autre part au but recherché, à savoir une redistribution plus efficiente de l'aide financière de l'Etat (éviter le système de l'arrosoir).

Toutefois il est apparu que la catégorie des familles monoparentales, spécialement celles dont les enfants en formation ne logent pas à l'extérieur, était particulièrement touchée par le nouveau système. Il est utile de préciser que par famille monoparentale, il faut comprendre qu'il s'agit des situations où l'étudiant dépend d'une entité parentale dans laquelle il n'y a qu'un seul adulte au sens du règlement relatif à l'unité économique de référence (UER).

Théoriquement le mode de calcul est correct en ce sens que la bourse octroyée couvre les charges supplémentaires engendrées par la formation. Néanmoins, la situation d'une famille monoparentale n'est pas comparable aux familles qui peuvent compter sur deux adultes pour le partage des tâches. D'ailleurs le système actuel donne déjà un "coup de pouce" aux familles monoparentales.

Dès lors, comment remédier à cet effet non voulu?

Une spécificité pour les familles monoparentales ne serait pas contraire au principe de l'égalité de traitement. En effet, le parent d'une famille monoparentale doit assumer à lui seul les tâches qui sont habituellement supportées par deux parents. Compte tenu de la structure socio-économique du canton de Neuchâtel, il importe, aux yeux du Conseil d'Etat, d'accorder un soutien aux familles monoparentales. Pour rappel, 34,1% des

familles monoparentales dans le canton de Neuchâtel doivent avoir recours à l'aide sociale pour atteindre le minimum vital (OFS 2010). Ce chiffre est notablement plus élevé que la moyenne suisse (16,9%).

Selon l'Accord CDIP l'introduction de « dégrèvements » est possible. L'introduction d'une franchise sur les revenus pris en considération apparaît comme la meilleure solution qui puisse être mise en vigueur sans créer d'autres distorsions dans le nouveau système d'octroi de bourses.

Avec le nouveau système de calcul des bourses, cette aide spécifique n'aura pas un effet de « levier multiplicateur » sur d'éventuels autres soutiens fiscaux. En effet la bourse est déterminée sur la base du solde disponible du budget des parents une fois que les stricts besoins de base sont couverts. Or la facture fiscale fait partie des stricts besoins de base, au même titre que l'entretien, le logement et les frais de base de santé (primes effectives LAMal). Si la loi fiscale accorde des déductions à l'une ou l'autre catégorie de contribuables, c'est le montant des impôts qui diminuera, et comme ce sont les impôts facturés qui entreront dans le calcul de la bourse, une baisse dans ce domaine se traduira forcément par davantage d'argent à disposition pour assumer la formation de son enfant, donc en corollaire une diminution de la bourse.

Reste à décider du type de franchise: un montant forfaitaire pour chaque famille ou un pourcentage des revenus. Il est vite apparu que retrancher un montant forfaitaire des revenus pouvait conduire à des inégalités de traitement en ce sens d'abord que cette soustraction n'aurait aucun effet envers les familles monoparentales les plus modestes et ensuite qu'elle pouvait avoir un effet différent selon la progression des revenus (retrancher 10.000 francs d'un revenu de 40.000 francs en représente les 25%, mais retrancher 10.000 francs d'un revenu de 50.000 francs n'en représente plus que 20%).

Au vu de ce qui précède le Conseil d'Etat a considéré nécessaire de déduire une franchise de 10% des revenus des familles monoparentales (prise en compte uniquement de 90% des revenus pour les familles monoparentales).

4.5.6. Le traitement des gains accessoires

La nouvelle façon de prendre en considération les revenus de la personne en formation a également des incidences sur les gains accessoires.

L'introduction de la nouvelle méthode de calcul permet non seulement de clarifier ce domaine, mais permet également au Canton de Neuchâtel d'être pionnier dans la communication des informations à l'étudiant.

En effet, avec la procédure actuelle ce n'est que l'année suivante, quand l'office des bourses accorde une bourse sur la base de la notification de taxation fiscale, que l'étudiant « découvre » que tous les efforts qu'il a consentis en travaillant sont tronqués puisqu'il se retrouve avec une diminution du montant de sa bourse.

La nouvelle méthode de calcul, qui n'est plus basée sur des points, mais sur des montants effectifs, permet d'anticiper les effets d'un travail accessoire. En se basant sur la solution décrite ci-dessus, il est possible de faire figurer sur la feuille de calcul accompagnant la décision de bourse le montant des gains accessoires que l'étudiant peut réaliser avant que ces derniers n'aient une incidence sur le montant de la bourse.

N'est pas remis en question le principe que les gains accessoires servent en premier, et sans impact sur la bourse, à financer la part des frais de formation qui n'est pas couverte par le soutien de l'Etat. Mais avec la proposition formulée au chapitre 5.2 ces situations ne seront pas nombreuses.

Pour que les gains accessoires, en premier lieu ceux des étudiants issus de familles modestes, ne viennent d'emblée diminuer le montant de la bourse, il convient d'introduire une « part libre ».

Cette « part libre » ne doit pas être associée à une franchise puisqu'elle n'intervient qu'à un stade ultérieur, une fois le calcul de la bourse établi. Elle n'affecte pas les revenus fixés par contrats, ni d'ailleurs tous les dossiers.

Une différenciation doit être faite lors de la fixation du montant de la part libre entre les étudiants du secondaire II et ceux du tertiaire, leurs besoins n'étant pas tout à fait identiques.

La logique voudrait qu'il soit directement tenu compte des gains accessoires lors du calcul de la bourse. Mais plusieurs éléments sont encore incertains à ce moment. Les gains accessoires que l'étudiant compte pouvoir réaliser seront peut-être différents en fin d'année (moins, ou au contraire davantage de travail). Etant donné que le système de calcul se base sur des montants réels et non plus sur leur traduction en nombre de points, il est indispensable que la détermination de l'aide étatique ne puisse souffrir d'aucune contestation.

Vouloir tenir compte des gains accessoires en cours de réalisation pour déterminer une bourse annuelle signifie qu'il est quasi certain qu'un calcul correctif devra être établi. Même si tous les dossiers ne sont (et de loin !) pas concernés, il y a quand même une multiplication inutile du travail.

Le Conseil d'Etat considère qu'il faut tenir compte des gains accessoires dans le calcul de la bourse de l'année suivante.

En pratique cela signifie qu'il n'y aura aucune déduction pour toutes les premières années de formation, et qu'il ne sera jamais tenu compte des gains réalisés durant la dernière année de formation. Les montants en jeu n'étant pas importants, il convient de mettre en parallèle ces « manque à gagner » avec les gains de temps réalisés (efficience).

5. DES BOURSES D'ETUDES PLUTÔT QUE L'AIDE SOCIALE

Comme expliqué au chapitre 2 ("Les objectifs de la révision proposée"), le non recours à l'aide sociale par l'amélioration des "aides en amont" est un objectif que souhaite poursuivre le Conseil d'Etat. Le chapitre ci-dessous développe ce thème et apporte des solutions concrètes (voir point 5.2.).

Pour la bonne compréhension de la suite du chapitre, il paraît nécessaire de définir deux catégories de boursiers qui recourent à l'aide sociale:

- a) ceux qui n'ont jamais bénéficié de prestations des services sociaux avant d'entreprendre une formation;
- b) ceux dont les parents relèvent déjà de l'aide sociale et qui, par une formation, visent à acquérir leur indépendance financière future.

Dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté établie en 2010, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) constate qu'"en dépit du haut niveau de la formation scolaire en Suisse, le lien entre succès scolaire et statut socio-économique des parents

n'a pas pu être rompu à ce jour". Dès lors, la CSIAS demande la ratification de l'Accord CDIP et l'élaboration de bases destinées à harmoniser le système des bourses d'études et celui de l'aide sociale.

Par ailleurs, l'absence de formation peut indéniablement être considérée comme la cause principale d'un chômage ultérieur et comme la raison du besoin des jeunes adultes d'être soutenus par l'aide sociale.

Dans le canton de Neuchâtel, la catégorie des 18-25 ans représentait en 2010 15,1% de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale (les 0-17 ans représentaient 30, 8%!) et le taux d'aide sociale de cette catégorie d'âge était de 10,6%, contre 6,5% pour l'ensemble de la population neuchâteloise. Au niveau suisse, on considère en général que deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 à 25 ans n'ont pas de formation professionnelle.

Il faut toutefois constater que l'aide sociale n'est pas la meilleure instance pour combattre efficacement le défaut de formation, le non-emploi et la pauvreté des jeunes. Des mesures préventives sont évidemment nécessaires en amont de l'aide sociale. La CSIAS a d'ailleurs résumé ce crédo dans un document publié en décembre 2011: "Bourses d'études plutôt qu'aide sociale".

5.1. Le Conseil d'Etat propose d'augmenter le plafond des bourses à Neuchâtel

A la CSIAS qui recommande de "fixer le montant des bourses d'études à un niveau qui permet de couvrir l'entretien", le canton de Neuchâtel entend répondre de la manière suivante: le présent projet de révision prévoit une proposition d'augmentation du plafond maximum des bourses.

C'est bien d'une amélioration « **quantitative** » des bourses qu'il s'agit, c'est-à-dire d'une hausse du budget de l'Etat consacré à l'encouragement de la formation mais aussi de la mesure-phare de ce projet.

Le rehaussement des plafonds maximaux des bourses consiste à augmenter le montant maximal qui peut être perçu au titre d'une aide complète. L'Accord CDIP fixe le montant d'une aide complète au minimum à 16.000 francs (loi actuelle: 13.000 francs). Un rapide tour d'horizon des dispositions valables actuellement dans les autres cantons montre que certains cantons ne versent pas encore un tel montant (JU, GE, BS, par exemple), mais au contraire que d'autres, et sans avoir encore adapté leur législation à l'Accord CDIP, octroient déjà des montants supérieurs (VD, AG, ZH, SG).

En conformité avec les objectifs présentés ci-avant, le niveau de la bourse qui serait délivrée à Neuchâtel doit permettre de couvrir l'entretien de la personne en formation.

Cette amélioration majeure de la présente révision s'articulera, selon les catégories de bénéficiaires, autour des plafonds annuels suivants:

Catégories de bénéficiaires	Plafond actuel à NE	Plafond selon Accord CDIP	Plafond proposé par le Conseil d'Etat
Célibataires	13'000 francs	16'000 francs	24'000 francs
Mariés	21'000 francs	-	24'000 francs
Par enfant à charge	3'000 francs	4'000 francs	6'000 francs

La distinction entre personnes mariées et célibataires n'est plus faite dans la détermination des plafonds, le montant de la bourse ne devant par principe pas couvrir les frais d'entretien supplémentaires dus à la présence d'un conjoint.

L'augmentation des plafonds proposée aurait un effet psychologique incontestable chez les familles aux revenus les plus bas, qui pourraient ainsi envisager la formation de leurs enfants dans de meilleures conditions. Et parallèlement le chapitre consacré aux gains accessoires perdrait de son importance.

Pour le canton de Neuchâtel, l'analyse des résultats par catégorie de boursiers montre que les grands bénéficiaires de l'augmentation du plafond seraient les familles les plus modestes, spécialement les familles monoparentales. Sans augmentation des plafonds, un étudiant issu d'une famille modeste devrait encore trouver, par le biais de gains accessoires, voire par le recours à l'aide sociale, un montant de l'ordre de 8000 francs pour combler la différence entre les 16.000 francs de bourse maximale proposée par l'Accord CDIP et les quelque 24.000 francs de coûts réels d'une année de formation à l'extérieure.

A propos du coût pour une année de formation à l'extérieur, on précisera que le chiffre de 24.000 francs annuels représente 2000 francs par mois, somme d'ailleurs proche du seuil moyen de pauvreté estimé en 2010 par l'Office fédéral de la statistique à 2243 francs/mois pour une personne seule (OFS, "La pauvreté en Suisse", mars 2012).

Très concrètement, pour les jeunes gens qui doivent se loger à l'extérieur afin de poursuivre leur formation, la hausse du plafond de la bourse maximale a un effet majeur, dans tous les types de familles. Dans les simulations opérées par l'office des bourses, presque tous les bénéficiaires toucheraient une bourse permettant de couvrir la quasi totalité des frais reconnus. On évite clairement à ces jeunes gens de devoir recourir à l'aide sociale pour couvrir les besoins de base.

Le croisement de statistiques des années 2010 et 2011 entre l'office des bourses et l'office cantonal de l'aide sociale permet même d'illustrer en chiffres les effets de cette nouvelle mesure sur la possible sortie de l'aide sociale pour un nombre non-négligeable de boursiers.

En effet, sur quelque 380 personnes à la fois bénéficiaires de bourse d'études et de prestations des services sociaux, on estime qu'environ une cinquantaine d'entre elles, sur les périodes données, n'aurait pas eu besoin de solliciter l'aide sociale.

Pour bien faire comprendre le mécanisme qui s'appliquerait, il faut encore préciser que les autres boursiers ne sortiraient en principe pas de l'aide sociale, dans la mesure où l'ensemble de leur famille touche une prestation d'un service social (le boursier fait partie d'une seule et unique unité économique de référence/UER, selon le Projet ACCORD). Ces boursiers/bénéficiaires de l'aide sociale étaient présentés dans la catégorie b) en introduction du chapitre 5. S'ils touchent une bourse plus élevée, c'est une économie pour l'ensemble de la famille (UER), mais cela ne permet pas forcément à celle-ci d'atteindre le minimum vital. Nous n'avons donc pas comptabilisé ces catégories dans les statistiques ci-dessus.

En conclusion, il faut retenir que la proposition innovatrice du Conseil d'Etat permettrait aux apprenants qui n'ont jamais sollicité l'intervention des services sociaux de ne pas avoir recours à l'aide sociale, comme cela peut être le cas actuellement. C'est indéniablement une mesure de prévention et de renforcement d'une "aide en amont". C'est aussi un signal fort aux jeunes gens qui mettent toutes leurs chances de leurs côtés en entreprenant une formation porteuse d'un avenir personnel et professionnel plus sûr: une bourse plutôt que l'aide sociale! C'est enfin un gage de meilleure cohérence du système cantonal des prestations sous conditions de ressources.

5.2. Les autres réponses neuchâteloises à la CSIAS

La Conférence suisse des institutions d'action sociale recommande d'adapter le règlement des bourses d'études de manière à ce que les titulaires d'un permis de séjour régulier puissent bénéficier de prestations. Le Conseil d'Etat entend, pour le canton de Neuchâtel, suivre cette prescription et propose un accès aux bourses, par exemple, aux personnes admises à titre provisoire en Suisse depuis plus de 7 ans (voir à ce propos, ci-dessus, chapitre 3.2).

Bien que l'objet du présent rapport concerne uniquement les aides financières à la formation, il paraît tout de même utile de rappeler que le "Projet Jeunes" initié dès 2007 s'est transformé en 2010 en une structure développée dans le cadre du "case management de la formation professionnelle" qui prévoit l'accompagnement des jeunes de moins de 30 ans en difficultés multiples. Pour plus de détails sur l'historique de ce projet porté dans le canton de Neuchâtel par le service des formations postobligatoires et de l'orientation dans le cadre de la Collaboration interinstitutionnelle (la CII réunit les services de l'Etat actifs dans le domaine de l'insertion), nous renvoyons au Rapport 10.030 à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans (12 mai 2010).

Enfin, à propos de cohérence de la délivrance des prestations, il est indispensable de rappeler que l'office des bourses est une entité rattachée au service cantonal de l'action sociale depuis juillet 2007, et que les bourses sont une des prestations qui font l'objet de l'harmonisation et de la coordination requises par la LHaCoPS (Projet ACCORD, voir chapitre 1.5. ci-dessus).

6. LES PRETS

6.1. La situation actuelle

A l'instar de la plupart des autres cantons, Neuchâtel accorde des prêts essentiellement comme complément à une bourse d'études ou dans de rares cas comme substitution à une bourse. Ce type d'aide ne constitue qu'une composante très marginale de l'engagement des pouvoirs publics pour promouvoir la formation (en moyenne 3% des dépenses en 2011). Il faut rappeler qu'à la différence des bourses, les prêts sont des aides financières remboursables.

Pour rappel en ce qui concerne 2011 (cf. chapitre 1.2.1 ci-dessus), le canton de Neuchâtel dénombrait 42 bénéficiaires de prêts d'études pour un montant total des prêts accordés de 200.501 francs. Ces prêts sont financés par le biais du fonds d'encouragement des études et de la formation professionnelle. (RSN 418.11)

A propos du remboursement des prêts, il faut rappeler qu'en 1994 la loi neuchâteloise a ramené le délai de 13 à 8 ans. Depuis, les modalités de remboursement des prêts sont arrêtées avec souplesse par l'OCBE et les propositions de remboursement sont fixées d'entente avec les débiteurs. Le dialogue reste donc ouvert avec les débiteurs et l'office des bourses tient compte qu'au début du remboursement les mensualités peuvent être relativement basses pour progresser au cours des années. On notera qu'en 2011, l'OCBE n'a soumis aucun prêt à la procédure de contentieux de l'Etat.

6.2. Propositions

Une rigueur particulière doit être de mise dans l'octroi des prêts pour éviter de mettre un jeune diplômé dans une situation critique du fait du remboursement de son prêt et pour garantir à l'Etat que le prêt soit effectivement remboursé. Un montant maximum pour les prêts sera proposé dans la réglementation. Celui-ci pourrait être fixé par année et pour l'ensemble de la formation. Actuellement quelques cantons proposent un montant maximum de 10'000 francs par année et un montant total de 40'000 francs sur l'ensemble de la formation.

Compte tenu des difficultés des jeunes diplômés à trouver une situation stable immédiatement après la fin des études, le délai de remboursement pourrait être fixé dans le règlement à 10 ans, permettant ainsi de différer de deux ans le début du remboursement.

Par ailleurs, la loi introduit la possibilité de remise d'un prêt pour les cas les plus graves.

6.3. La motion Hurni

En date du 4 novembre 2008, le député Baptiste Hurni déposait la motion 08.203 (co-signataires: H.-B.Chantraine et C.Stähli-Wolf). Le 28 janvier 2009, le Grand Conseil acceptait cette motion non combattue.

08.203

Motion Baptiste Hurni

4 novembre 2008

Pour des prêts d'études sociaux

Le système de Bologne et les exigences professionnelles poussent de plus en plus les étudiants, universitaires ou non, à la mobilité. Or, si cette dernière est très enrichissante culturellement, elle a un coût financier important pour l'apprenant.

Sans remettre en question le système actuel des bourses, qui doit perdurer pour les familles modestes, il est demandé au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'étendre le système de prêts d'études. Ces derniers doivent permettre un remboursement après les études, par exemple sur le système scandinave (en fonction du salaire). Cette étude devrait être menée par consultation large de tous les partenaires du système éducatif et formateur.

6.4. Les analyses effectuées

Le 14 juin 2010, un groupe de travail issu du projet de révision de la loi sur les bourses a eu l'occasion de s'entretenir avec le député Hurni qui a pu exposer son projet et a notamment précisé qu'il serait utile d'étudier le système en vigueur aux Pays-Bas.

Le groupe de travail a émis les doutes suivants:

- la possibilité de recourir aux prêts d'études sans intérêt existe déjà dans le canton de Neuchâtel.
- que l'endettement des jeunes est un phénomène grandissant qui préoccupe de plus en plus les autorités.

Une étude du système hollandais a été effectuée.

6.5. Le système des Pays-Bas

Le mémento sur le système de bourses en vigueur aux Pays-Bas a été repris du site internet www.ocwduo.nl. L'examen de ces documents montre que le système hollandais n'est pas plus avantageux que la plupart des systèmes en vigueur en Suisse, sous réserve toutefois d'éventuelles facilités fiscales qu'il est difficile de cerner.

Pour les formations concernant le niveau tertiaire, on est même en droit de penser qu'il est plus contraignant qu'en Suisse. En effet, toutes les aides octroyées sont considérées comme **liées aux prestations**, en ce sens qu'elles doivent être totalement remboursées si un diplôme n'est pas obtenu 10 ans après le début de la formation.

a) L'abstraction de la contribution des parents

Une telle éventualité serait contraire aux articles 275 et suivants du Code civil suisse qui oblige père et mère à assumer la formation de leurs enfants sur toute sa durée, pour autant que cette dernière se déroule régulièrement. Le Tribunal fédéral n'a accordé aucune exception à ce principe, quand bien même certains parents n'avaient pas totalement compris que l'abaissement de la majorité à 18 ans ne les libérait pas de leurs obligations.

b) Le remboursement en fonction du salaire

Outre le fait que son introduction se heurterait à de nombreuses difficultés juridiques et que son application pourrait se montrer aléatoire, un remboursement en fonction du salaire n'inciterait pas les personnes concernées à gagner davantage, puisque leurs contributions serviraient à rembourser les dettes de celles et ceux qui ne pourraient ou ne voudraient pas travailler dans les mêmes proportions.

c) Les coûts envisageables

Il est évidemment difficile d'établir une simulation fiable. Mais du moment que des prêts « sociaux » viendraient à être accordés, donc que de l'argent serait mis à disposition à des conditions très favorables, on peut aisément penser qu'une partie des personnes concernées les solliciterait.

Une simulation a été établie sur la base d'un huitième des dossiers de refus 2009/2010 dans le canton de Neuchâtel. En extrapolant les montants obtenus pour ces 50 dossiers on obtient un montant hypothétique, mais maximal, de l'ordre de 2,4 millions de francs, ceci pour une année.

Avant d'obtenir un remboursement desdits prêts, il faut attendre que l'étudiant ait terminé sa formation. Les premiers remboursements n'interviendraient pas avant 6 à 8 ans.

Pour un canton comme Neuchâtel, cela signifieraient qu'il faudrait d'abord que l'Etat débourse 10 à 20 millions de francs, voire davantage, avant d'obtenir les premiers remboursements. A cette facture, il faudrait encore ajouter les frais administratifs dus à la gestion des débiteurs.

Au final la facture pourrait s'avérer encore plus élevée. Il en irait de même des coûts administratifs, car à ceux engendrés par l'étude du dossier et l'octroi d'une aide (comme cela se pratique actuellement pour les bourses) il convient d'ajouter les coûts liés à la gestion des débiteurs.

6.6. Conclusion sur la piste néerlandaise

Il est admis que le système de Bologne et les exigences professionnelles rehaussent les coûts de la formation. Cependant, aux yeux du Conseil d'Etat, la réponse ne doit pas venir d'un système d'extension des prêts, mais bien par la présente réforme de la loi, qui permettra d'inclure ces nouveaux paramètres et qui verra une augmentation du montant maximal de la bourse ainsi qu'un rétablissement du principe de l'égalité des chances.

7. CONSEQUENCES FINANCIERES

Vu les modifications importantes introduites avec la nouvelle loi (à la fois méthode de calcul, d'une part, et revenu déterminant unifié / RDU selon le projet ACCORD, d'autre part), l'office des bourses a procédé, afin d'évaluer les conséquences financières du projet, à un nombre de simulations plus élevé que ce qui se pratique habituellement.

Les simulations ont porté sur le cinquième des dossiers traités durant l'année 2009-2010 (acceptation et refus). Les dossiers analysés ont été choisis dans tous les types de situations, proportionnellement à leur importance. Les quelque 400 dossiers analysés ont généré, avec le système actuel, le tiers des dépenses en ce qui concerne les bourses. On peut donc dire que les simulations reposent sur une base solide.

Les chiffres mentionnés dans ce chapitre consacré aux conséquences financières, en particulier pour l'année 2013, sont inscrits dans ce rapport sous réserve de l'acceptation du budget 2013 par le Grand Conseil.

7.1. Un objectif raisonnable en termes budgétaires

Aux comptes 2011 de l'Etat de Neuchâtel, les prestations accordées par l'office des bourses atteignaient quelque 6.250.000 francs. Au budget 2012, les subventions au titre des bourses ascendent à 6.300.000 francs.

Avec l'amélioration des prestations proposée dans le projet (différentes variables dans la méthode de calcul et plafonds rehaussés, notamment), on peut considérer que le montant total des bourses attribuées atteindrait quelque 7 millions de francs dès l'année 2014.

Le coût annuel de cette présente réforme peut donc être estimé à ce stade à environ 700.000 francs.

On précisera également que si la réforme entre en vigueur au 1^{er} juillet 2013, les incidences financières seront partielles sur l'exercice budgétaire 2013 (6 mois de nouveau régime).

Enfin, on notera, ainsi que cela avait été expliqué dans le Rapport 10.043, que le fait de ratifier l'Accord CDIP implique de toute façon que le canton de Neuchâtel doit réajuster le plafond de ses bourses à la hausse (passage de 13.000 francs à 16.000 francs, voir à ce propos le point 5.2). Cette modification, obligatoire à terme, a été évaluée à quelque 200.000 francs. Cette somme est comprise dans le coût total estimé ci-avant.

7.2. Incidences positives sur les dépenses de l'aide sociale

A partir du coût total de 700.000 francs supplémentaires mentionné ci-dessus, il faut déduire les gains escomptés en termes de dépenses d'aide matérielle et de subsides LAMal, dans la mesure où le rehaussement des plafonds des bourses permettra à des jeunes gens de subvenir à leurs besoins financiers sans recourir à l'aide sociale (voir chapitre 5.2.).

L'office des bourses verse chaque année aux 8 services sociaux régionaux/communaux du canton de Neuchâtel plus de 1 million de francs, au titre de bourses individuelles allouées, pour couvrir les frais de formation de bénéficiaires de l'aide sociale (toutes catégories, qui ont été présentées en introduction du chapitre 5, confondues). Selon les statistiques de l'office cantonal de l'aide sociale, les montants précis étaient de 1.213.182 francs en 2010 et 1.487.190 francs en 2011.

Concrètement, cela signifie que l'étudiant qui émarge à l'aide sociale ne perçoit pas directement la bourse; celle-ci est versée par l'office des bourses aux autorités d'aide sociale. Ainsi, le montant de l'aide à la formation est affecté à l'aide plus générale apportée à cette personne par le service social. Ceci respecte le principe essentiel de la subsidiarité de l'aide sociale. En effet, les services sociaux en Suisse n'interviennent pour couvrir le minimum vital que si la personne ne peut subvenir elle-même à ses besoins et si toutes les autres sources d'aide disponibles (y compris les bourses d'études!) ne peuvent être obtenues à temps et dans une manière suffisante.

Nous avons relevé, au chapitre 5 (pt. 5.2,) qu'environ une cinquantaine des boursiers/bénéficiaires de l'aide sociale ne devraient plus avoir recours aux services sociaux grâce à l'augmentation du plafond de leur bourse. Cette estimation raisonnable génère évidemment des conséquences en termes d'économies sur les charges d'aide matérielle.

Sur la base des mêmes relevés comptables évoqués au chapitre 5, le service de l'action sociale a estimé les gains générés grâce aux nouvelles dispositions de la loi sur les aides à la formation.

Ainsi, tenant compte des boursiers/bénéficiaires de l'aide sociale vivant seuls, ou étant aidés seuls par un service social, pendant l'ensemble de l'année (2011), on peut évaluer les économies réalisées sur les dépenses effectives de l'aide sociale et des subsides d'assurance-maladie à hauteur d'environ 600.000 francs, et il s'agit là d'une estimation modeste. Ce potentiel d'économies ne prend en compte que les dépenses au titre des prestations et non pas le coût complet du recours à l'aide sociale (coûts de fonctionnement, par exemple).

Simulations des économies attendues grâce aux nouvelles dispositions légales, sur la base de l'année 2011

Nombre total de boursiers / bénéficiaires de l'aide sociale	380
Nombre de boursiers sortant de l'aide sociale grâce à l'augmentation du plafond des bourses	50
Coût moyen de ces boursiers quand ils étaient à l'aide sociale	10.000 francs/an
Economie pour l'aide sociale	500.000 francs
Economie sur les subsides LAMal	110.000 francs
Total des économies estimées	610.000 francs

A propos de l'économie réalisée sur les subsides LAMal, elle s'explique par le fait qu'à l'aide sociale le boursier voit sa prime d'assurance-maladie entièrement prise en charge par l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM, catégorie "aide sociale"), alors que sorti de l'aide sociale, le boursier entrera dans la catégorie 1 de l'OCAM (subside à hauteur de 183 francs en 2011 et non plus prise en charge complète).

Tableau récapitulatif des effets financiers (en francs)

	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions de l'OCBE*	6.250.000 (cptes 2011)	6.300.000 (budget 2012)	6.250.000 (PFR 2013)	6.400.000 (PFR 2014)	6.400.000 (PFR 2015)
Accord CDIP			100.000	200.000	200.000
Projet de nouvelle loi (entrée en vigueur au 1.7.2013)			250.000	500.000	500.000
Coût total de la nouvelle loi			350.000	700.000	700.000
Economies estimées pour l'aide sociale			250.000	500.000	500.000
Economie pour le canton (aide sociale à 40%)			100.000	200.000	200.000
Economie pour le canton (subsides LAMal)			55.000	110.000	110.000
Total des économies pour le canton			155.000	310.000	310.000
Total des charges supplémentaires pour le canton			195.000	390.000	390.000
Budget prévisionnel de l'OCBE (avec entrée en vigueur de la nouvelle loi)			6.500.000	7.000.000	7.000.000

**Chiffre PFR 2013 pour les subventions de l'OCBE corrigé du fait de l'abandon de la majoration temporaire des bourses de 5% introduite pour l'année scolaire 2011 – 2012.*

En conclusion, il faut certes indiquer l'augmentation budgétaire rendue notamment nécessaire par la hausse des plafonds des bourses, évaluée à quelque 700.000 francs supplémentaires (base: budget 2012), mais il convient assurément de prendre en compte également les économies réalisées par ailleurs, qu'une estimation modeste chiffre globalement à quelque 600.000 francs (dont 310.000 francs pour le canton).

Si l'on veut encore davantage préciser l'investissement supplémentaire pour le canton consécutif à cette réforme législative, on résumera en mentionnant que sur les 500.000 francs économisés dans l'aide sociale, 40% le sont pour le canton, soit 200.000 francs. Et l'économie réalisée par l'OCAM (subside LAMal) l'est entièrement pour le canton, soit 110'000 francs.

Au final, il en résulte donc, au titre de l'augmentation des bourses attribuées, **une dépense nouvelle renouvelable nette estimée à 390.000 francs** par rapport aux chiffres du budget 2012.

Par ailleurs, il faut préciser qu'on ne peut pas véritablement estimer les autres économies générées sur les charges d'aide matérielle des boursiers qui ne sortiraient pas de l'aide sociale. Mais il est bien évident que pour ceux qui percevront des montants de bourses plus élevés, les services sociaux devraient compléter l'aide dans une moindre mesure (et donc dépenser moins!).

7.3. Un gain pour les communes

A propos des incidences sur les communes, et en guise de rappel, on doit préciser que les charges d'aide matérielle sont assumées à 40% par l'Etat et 60% par l'ensemble des communes (article 65 de la loi sur l'action sociale). Les charges liées aux aides à la formation sont assumées, quant à elles, pour une grande partie par le canton (environ 5.700.000 francs) et, dans une moindre mesure, par la Confédération (env. 550.000 francs par an) mais en aucune façon par les communes (c'est une conséquence du 1^{er} volet du désenchevêtrement).

Il y a donc clairement un gain réalisé par les communes qui ne participent pas au financement du système des bourses mais bénéficieront des améliorations proposées dans ledit système. L'estimation présentée ci-dessus (pt. 7.2.) laisse apparaître un potentiel d'économie pour l'aide sociale de quelque 500.000 francs, dont 300.000 francs profiteront directement à l'ensemble des communes. C'est ici l'illustration du développement souhaité des "aides en amont", mesure à même de faire baisser les charges d'aide sociale pour l'ensemble des collectivités publiques neuchâteloises.

En d'autres termes, l'Etat augmente son budget pour améliorer des prestations en amont (les bourses d'études) mais le retour sur investissement profite également à d'autres collectivités publiques (à 60%). Le mode de répartition actuel des charges d'aide sociale exemplifie bien la difficulté pour le canton de fournir l'entier de l'effort financier dans les aides en amont. Au final, ce mécanisme ne facilite pas la conduite d'une politique sociale cohérente et menée dans une vision englobant l'entier des prestations sociales.

C'est d'ailleurs une des principales raisons qui incitent le Conseil d'Etat à proposer un désenchevêtrement de l'aide sociale

8. REFORME DE L'ETAT ET REDRESSEMENT DES FINANCES

L'amélioration des prestations sous condition de ressources "en amont" de l'aide sociale est un des principaux moyens de lutter contre l'évolution préoccupante des dépenses d'aide matérielle. Cela participe de la réforme de l'Etat et des prestations qu'il délivre. On y verra un gain notable en termes d'efficience, puisque les bourses qui seront délivrées sous le nouveau régime seront mieux ciblées.

C'est dans cet état d'esprit que le Conseil d'Etat propose la mesure innovante du rehaussement du plafond des bourses (chapitre 5.2), espérant ainsi que les jeunes gens "s'en sortiront financièrement" avec l'aide de l'Etat via une bourse et non plus via l'aide sociale.

Par ailleurs, et cela a déjà été mis en exergue en introduction (pt. 1.5.), le Projet ACCORD, qui englobe le domaine des bourses d'études, poursuit indéniablement certains objectifs identiques à la réforme de l'Etat. C'est donc aussi par le développement du Projet ACCORD que le domaine des bourses entend se réformer. Sur le plan administratif, l'objectif du projet est de rationaliser et de simplifier les procédures, en

intégrant les bourses dans la demande de prestations sociales sous condition de ressources. Il vise la mise en place d'un dispositif permettant un meilleur pilotage de la politique sociale dans le canton de Neuchâtel, en introduisant des instruments d'harmonisation. Le Projet ACCORD réforme l'accès aux prestations, leur calcul, l'interdépendance et l'échange d'informations entre services prestataires. Le but visé est de coordonner entre elles les prestations sous condition de ressources, de les rendre plus rationnelles, plus cohérentes et davantage compréhensibles pour les usagers. Par ailleurs, le secteur des bourses fera partie intégrante de la base centralisée des données sociales (Bacedos), permettant ainsi une meilleure vision de la situation du bénéficiaire.

En outre, le citoyen usager pourra, à l'horizon 2014, déposer une demande de bourse auprès d'un des huit guichets sociaux régionaux, répartis sur l'ensemble du territoire cantonal, au lieu d'un seul accès à l'office cantonal des bourses, comme actuellement, ce qui donne un avantage d'accessibilité et de proximité.

9. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier – buts

Cette disposition indique le but de cette nouvelle loi, à savoir contribuer à la démocratisation des études et à l'épanouissement de la personne en formation, notamment en facilitant l'accès à la formation et en promouvant l'égalité des chances.

Article 2 – collaboration

Cette nouvelle disposition reprend ce qui est voulu par l'Accord CDIP, et qui formalise une pratique déjà largement répandue au sein des cantons, à savoir celle de collaborer et échanger des informations et des expériences (al. 1), mais aussi, et pour peu que ce soit réciproque, de se prêter assistance administrative en cas de besoin dans des cas particuliers (al. 2).

Le 3^e alinéa, vu la sensibilité des données susceptibles d'être communiquées, fait un rappel en faveur des législations en matière de protection des données concernées, lorsque ces informations ne sont pas anonymes.

Article 3 – nature de l'aide

Cet article confirme la pratique actuelle, à savoir que l'aide est en priorité versée sous forme de bourses, les prêts n'étant accordés qu'à titre accessoire ou complémentaire.

Article 4 – autres formes d'aide exclues

Cette disposition rappelle que la présente loi ne s'applique pas aux dispositions spécifiques concernant les subsides destinés à favoriser la recherche. Ces subsides sont financés par le Fonds pour l'encouragement des études et de la formation professionnelle (RSN 418.11).

Article 5 – information

Cet article est une reprise de la loi actuelle (art. 11).

La lettre b fait référence à "l'entité compétente en matière d'orientation scolaire et professionnelle", conformément à la terminologie utilisée dans la loi régissant ce domaine.

A la lettre c, sont intégrées les entités nouvelles créées dans le cadre de la régionalisation des écoles, ainsi que les guichets sociaux régionaux.

Article 6 – subsidiarité

Cette disposition rappelle le principe de subsidiarité, à savoir qu'une aide à la formation est une prestation sous conditions de ressources.

Article 7 – personnes ayant droit à une aide à la formation

Cet article reprend les dispositions minimales de l'accord CDIP avec toutefois des adjonctions propres au canton de Neuchâtel.

Ainsi à la lettre b, il est prévu de pouvoir, cas échéant, verser un complément de bourse à un Neuchâtelois d'origine dont les parents vivent à l'étranger et qui vient étudier en Suisse. Si les accords bilatéraux prévoient en effet que les Suisses domiciliés à l'étranger doivent obtenir les mêmes prestations que les autochtones, il n'est pas certain qu'une bourse, calculée selon les critères d'un pays dans lequel la vie est (bien) moins chère qu'en Suisse, soit suffisante pour entreprendre des études chez nous.

A la lettre c, la disposition actuelle qui permet d'octroyer une bourse à des étrangers titulaires d'un permis B et domiciliés dans le canton depuis trois ans a été ajoutée au critère minimal de la CDIP (cinq ans de domiciliation en Suisse).

A la lettre d, la pratique actuelle a été reprise en ce sens que des personnes admises à titre provisoire, et qui sont domiciliées depuis plus de sept ans en Suisse, peuvent également bénéficier d'aides à la formation.

La lettre e officialise une disposition prise par un accord de rang supérieur (accords bilatéraux entre la Suisse et la Communauté européenne, accords avec l'AELE et certains autres pays, comme les Etats-Unis, etc).

En revanche l'Accord CDIP met fin à la pratique de certains cantons d'octroyer des bourses pour des formations complètes que suivraient à l'étranger des Suisses d'origine domiciliés dans un autre pays. Il n'a pas été prévu d'aller au-delà de ce que fixe la CDIP, car il a toujours été très difficile de cerner exactement les formations à l'étranger (niveau, durée, titre obtenu, etc). Bien entendu cette disposition ne concerne pas les jeunes dont les parents sont domiciliés dans le canton de Neuchâtel et qui suivraient une partie de leur formation à l'étranger.

Article 8 – domicile

Cet article est repris en intégralité de l'Accord CDIP. Ce dernier, et il y a lieu de s'en féliciter, est très précis dans un domaine qui a souvent été la source de « désaccords » entre les cantons.

L'alinéa 2 règle de façon précise les situations qui découlent des habitudes de vie actuelles (séparations, divorces).

Article 9 – durée du droit

L'aide est octroyée et renouvelée à chaque fois pour la durée d'une année de formation.

La durée prise en compte de la formation est celle déterminée par le règlement de l'établissement de formation.

L'Accord CDIP permet l'octroi d'aides à la formation suite à un changement de formation, et ce sans conditions particulières.

En revanche ce droit n'est accordé qu'une seule fois sans pénalisation. Le règlement d'exécution définira les conditions pour un éventuel deuxième changement, par exemple la déduction des aides accordées pour la formation précédente. En revanche un troisième changement aboutira automatiquement à un refus.

Article 10 – premières et deuxième formations, perfectionnements, reconversions

Le but initial de la loi est de garantir à chacun la possibilité d'acquérir une formation de base.

Pour cette première formation, et pour autant que les autres critères soient remplis, l'intervention se fait sans conditions. Les personnes disposant d'une formation professionnelle donnant accès à un métier au sens de l'art. 11 pourront prétendre à une aide dans la mesure où cette première formation acquise par la pratique n'a pu donner droit à une aide.

Certaines formations exigent l'obtention préalable d'une première formation. Le règlement permettra de préciser la prise en compte, par exemple, d'un stage de brevet d'avocat ou d'une formation HEP qui se déroule après l'obtention d'un master.

On constate de plus en plus que la formation acquise après la scolarité obligatoire ne garantit pas « éternellement » un emploi. Il faut souvent se perfectionner, voire acquérir une autre formation, ceci sans compter d'autres aléas de la vie (maladie, accident) qui font que l'on ne peut plus exercer le métier initial.

Cet article offre la possibilité d'octroyer des aides dans des circonstances particulières. Toutefois il est rédigé sous la forme potestative, car il n'y a pas un droit automatique à une aide, comme par exemple pour une seconde formation de niveau tertiaire, ou une formation dans un secteur lui-même menacé par des restructurations. Le règlement d'exécution fixera les critères, comme par exemple la forme de l'aide, si le perfectionnement doit être suivi à plein temps, etc.

Article 11 – exercice d'une activité professionnelle

Reprise in extenso de l'Accord CDIP, cette disposition permet l'application de l'art. 8 let. d pour définir le domicile déterminant des personnes qui sont entrées dans la vie active sans suivre de formation, et pour lesquelles le besoin d'être diplômé surgit ultérieurement.

Article 12 – âge limite

Cet article traite de situations rares relatives à l'âge à partir duquel le droit aux allocations est échu.

Désormais, une personne qui est âgée de plus de 35 ans au début de sa formation ne remplit plus, du fait de son âge, la condition d'accès à une bourse d'étude. Cette disposition reprend la limite inférieure imposée par l'Accord CDIP (article 12 al. 2).

Article 13 – généralités

Cet article qui précise à quelles conditions une personne peut satisfaire au droit à une aide à la formation reprend les dispositions actuelles (art. 7) en changeant toutefois le terme « aptitude » par « conditions d'admission ».

Article 14 – formations reconnues

Cette disposition est reprise de l'Accord CDIP. Si la formation n'est pas reconnue par la Confédération, les cantons signataires de l'accord peuvent la reconnaître avec force obligatoire pour chaque canton signataire.

Pour le reste, le département compétent dressera la liste des formations pour lesquelles il est possible d'obtenir des allocations du canton de Neuchâtel.

Article 15 – filières de formations reconnues

Cet article reprend in extenso des dispositions obligatoires de l'Accord CDIP.

Article 16 – libre choix de l'établissement et du lieu de formation

Si cette disposition garantit le libre choix de l'établissement de formation, elle limite toutefois le montant de l'aide à la formation à celui des frais engendrés par l'établissement public le plus proche.

Article 17 – formations à structures particulières

Il arrive que des formations ne soient pas forcément dispensées en continu. Cette disposition permettra de tenir compte de cet élément qui sera développé dans le règlement d'exécution. Ce dernier prévoira également les dispositions à prendre si les études ne peuvent être suivies qu'à temps partiel en raison de motifs sociaux, familiaux ou de santé.

Article 18 – principe

Cet article rappelle le principe de base, à savoir que les allocations de formation ne couvrent pas l'entier des coûts, mais qu'elles constituent une participation aux besoins financiers de la personne bénéficiaire.

Article 19 – appréciation de la situation financière - principes

Cette disposition définit comment apprécier la situation financière. Elle rappelle le lien important avec la LHaCoPS puisque notamment les notions de revenu déterminant unifié (RDU) et d'unité économique de référence (UER) seront prises en compte dans l'appréciation.

Comme l'établissement du budget - revenus d'un côté, charges de l'autre - aboutira au constat de l'octroi possible d'une aide, l'art. 19 fait référence non seulement aux efforts de financement propre du requérant, mais aussi à celui qu'on peut attendre d'autres personnes (cf. subsidiarité de l'art. 6). A ce titre, l'article souligne que c'est d'abord le bénéficiaire et son UER qui seront examinées. Ensuite, dans la mesure où il appartiendra au Conseil d'Etat d'apprécier dans quelle mesure et avec quel ordre de priorité des tiers non compris dans l'UER du requérant pourront encore être mis à contribution, l'alinéa 2 prévoit que le disponible de ces personnes sera établi séparément.

Article 20 – condition et mode de calcul.

L'alinéa 1 de l'article donne compétence au Conseil d'Etat de fixer quels sont les tiers dont on peut attendre qu'ils entament leur éventuel disponible en faveur de requérant, comment est établi et pris en compte ce disponible. Le Conseil d'Etat pourra aussi déterminer le rapport entre ces tiers et l'intervention respective qui peut en être attendue.

L'article précise que la situation financière des parents peut être prise en compte de façon atténuée, comme par exemple lorsque la personne en formation a atteint l'âge de 25 ans.

La possibilité d'utiliser des forfaits pour la prise en compte de certaines charges dans le calcul est également retenue.

Dans la mesure où le RDU vise essentiellement à harmoniser la prise en compte des ressources, l'alinéa 3 permet d'édicter une réglementation qui permette de fixer les normes permettant une prise en compte de charges qui soit justifiée, cas échéant à l'aide de forfait ou de maxima.

Article 21 – montant maximal d'une aide complète

Cet article fixe les montants maximaux d'une aide à la formation complète, selon le statut familial de la personne bénéficiaire (voir chapitre 5 ci-dessus).

Art 22 – définition des prêts d'études

Les situations d'octroi d'aide, sous forme d'un prêt sans intérêt, sont définies sans être totalement fermées. Toutefois, avec cette formulation, des prêts ne peuvent pas être octroyés pour des requérants qui n'entrent pas dans la compétence cantonale, pour des requérants de plus de 35 ans au moment du début de la formation ou pour des formations non reconnues.

Art 23 – montant maximal des prêts et exclusion

Les dispositions de cet article visent à garantir le remboursement ultérieur du prêt et à éviter un surendettement du requérant.

Le Conseil d'Etat peut limiter l'octroi d'un prêt à un montant annuel maximal et / ou à un montant total pour la durée de la formation. Actuellement, une limitation pour un prêt annuel au montant de 10'000 francs semblerait une norme acceptable ainsi qu'un montant de 40'000 pour l'ensemble d'un parcours de formation.

L'octroi d'un prêt à une personne durablement installée à l'étranger rend pratiquement impossible le remboursement de la dette par des moyens de contrainte. Il convient de bien distinguer dans la lecture de l'article qu'il s'agit bien du domicile légal du demandeur du prêt et non du domicile déterminant au sens de l'art. 8 LAF. En outre, lorsque dès le départ, il apparaît que le remboursement est improbable, par exemple du fait d'un manque de débouchés de la formation ou d'autres circonstances, il y a lieu d'exclure l'octroi d'un prêt qui, comme son nom l'indique, n'est pas une aide à fond perdu.

Art 24 – remboursement des prêts

L'échéance du prêt est fixée dans la loi: c'est la fin des études ou leur interruption. A dater de ce moment, le temps octroyé pour le remboursement sera fixé selon la réglementation de détail adoptée par le Conseil d'Etat: actuellement le remboursement est exigé sur 8 ans, mais ce délai pourrait passer à 10 ans. En effet, compte tenu de la situation des primo demandeurs d'emploi sur le marché de l'emploi, un délai de deux ans devrait pouvoir être octroyé entre la fin des études et le début du remboursement.

Le troisième alinéa donne la possibilité de remettre la dette dans les cas de rigueur, permettant aussi de tenir compte de la situation de bénéficiaire qui, malgré leur bonne volonté, n'ont pu rembourser leur dette en capital dans les délais usuels.

Article 25 – autorités compétente et procédure

Cette disposition tient compte de la mise en place des guichets sociaux régionaux (GSR) auprès desquels toute demande d'allocation devra être présentée.

Article 26 – demande

Cet article constitue une reprise de dispositions actuelles (art. 13). Par autorité compétente (al. 1), il faut ici comprendre les GSR, qui devraient être opérationnels peu après l'entrée en vigueur du présent projet.

L'alinéa 3 constitue une nouveauté tenant compte de l'abaissement de la majorité à 18 ans. En effet la majorité des demandes ne seront signées que par les seuls requérants. Il est donc nécessaire de faire figurer qu'une telle demande est présumée connue des parents, ceci afin d'éviter de potentiels malentendus.

Articles 27 et 28 – décision – plan de versement – modifications ultérieures

Ces articles ne font que reprendre les dispositions actuelles (art. 16 à 18), sous réserve, à l'article 28, d'une précision: le droit d'être entendu du bénéficiaire, en tant que droit constitutionnel, n'est plus formulé sous forme potestative, vu qu'il doit être accordé à la personne concernée.

Article 29 – gratuité

Cette disposition reprend un principe fondamental déjà ancré dans la loi actuelle (art. 26): la gratuité de toutes les procédures liées aux aides à la formation en application de la présente loi.

Articles 31 et 32 – obligation de collaborer – devoir de réserve et de discrétion

Ces dispositions, qui font état des obligations réciproques du requérant et de l'autorité, constituent également une reprise des dispositions actuelles (art. 21, 28).

Concernant l'article 31 alinéa 1, on entend ici par "autorité qui le demande", aussi bien le GSR que l'office des bourses.

Article 33 – refus, suspension ou non renouvellement

Cet article reprend les dispositions actuelles (art. 24) en ajoutant toutefois qu'un éventuel versement erroné de l'office des bourses (désigné dans la loi par "l'autorité compétente en matière d'aides à la formation") n'ouvre pas un droit pour les années suivantes. En effet, malgré toute la vigilance lors du traitement des dossiers, il ne peut pas d'emblée être exclu qu'une erreur se produise. Or, un bénéficiaire ne peut pas se prévaloir d'une telle erreur comme « droit acquis ».

Articles 34 et 35 – restitution

Cette disposition est reprise la loi fédérale, du 6 octobre 2000, sur la partie générale du droit des assurances sociales. (Art. 25 LPGa)

Article 36 – financement

Cet article rappelle que les dépenses liées à l'octroi d'aides à la formation sont prises en charge par le budget de l'Etat.

Article 37 – exécution

Cette norme de délégation de compétence au Conseil d'Etat est non seulement limitée par la loi, mais également, pour la méthode de calcul notamment, par l'Accord CDIP, en particulier ses dispositions obligatoires (art. 18 et 19).

Article 38 – disposition transitoire

Les demandes concernant les années de formation précédant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions continueront à être traitées selon l'ancien droit. L'application du nouveau droit, plus favorable ou non, ne saurait dépendre du fait que l'administration n'a pas eu le temps ou la possibilité (par exemple parce que les parents ont fait opposition à leur taxation fiscale) de statuer sur une demande de l'année précédente au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Article 40 – entrée en vigueur

Selon le calendrier proposé, il est prévu de mettre les nouvelles dispositions en vigueur à la rentrée scolaire d'août 2013.

10. CLASSEMENT DE LA MOTION

Depuis plusieurs années, il y a eu de nombreuses interventions au Grand Conseil, ou des partis politiques et des milieux estudiantins, pour demander une amélioration du régime des aides à la formation dans le Canton de Neuchâtel. Mais une seule de ces interventions a été déposée sous la forme d'une motion. Il s'agit de la motion 08.203 déposée le 4 novembre 2008 par le député Hürni et consorts, et qui a la teneur suivante :

Pour des prêts d'études sociaux

Le système de Bologne et les exigences professionnelles poussent de plus en plus les étudiants, universitaires ou non, à la mobilité. Or, si cette dernière est très enrichissante culturellement, elle a un coût financier important pour l'apprenant.

Sans remettre en question le système actuel des bourses, qui doit perdurer pour les familles modestes, il est demandé au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'étendre le système de prêts d'études. Ces derniers doivent permettre un remboursement après les études, par exemple sur le système scandinave (en fonction du salaire). Cette étude devrait être menée par consultation large de tous les partenaires du système éducatif et formateur.

Ainsi que nous l'avons expliqué au chapitre 6, le Conseil d'Etat n'entend pas entrer en matière sur le type d'aide suggéré par les motionnaires, au vu des problèmes croissants provoqués par l'endettement de la population et des jeunes en particulier.

Avec le présent projet de loi, et le règlement d'exécution qui suivra, le Conseil d'Etat estime avoir atteint le but recherché, à savoir une meilleure aide pour les personnes en formation.

Nous proposons donc de classer cette motion.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Dans la mesure où, en application de l'article 57, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise, et de l'article 4, alinéa 2, lettre b, de la loi sur les finances du 21 octobre 1980, la présente loi entraînera une dépense nouvelle renouvelable de moins de 500.000 francs par année (voir pt. 7.2 ci-dessus), elle doit être votée à la majorité simple.

12. CONCLUSIONS

Le projet de loi que nous vous présentons tient compte des dispositions de l'Accord CDIP auquel le canton de Neuchâtel a récemment adhéré. Il va assurément permettre une avancée majeure dans le domaine de l'encouragement à la formation, non seulement en améliorant la situation des familles les plus modestes, mais en rendant le système d'octroi des bourses d'études plus simple, plus fonctionnel et plus transparent.

Le canton de Neuchâtel a un intérêt évident à promouvoir l'égalité des chances d'accès à la formation, à la fois comme projet d'avenir pour la collectivité mais aussi pour rester compétitif et attractif, sur les plans intellectuel, culturel et économique. On peut ainsi faire

nôtre une des devises de Benjamin Franklin: "si quelqu'un vide sa bourse dans son cerveau, personne ne pourra la lui dérober".

Pour toutes les raisons développées ci-avant, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, d'adopter le projet de loi ci-joint et de classer la motion mentionnée au chapitre 10.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 31 octobre 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi sur les aides à la formation (LAF)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'accord intercantonal de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études, du 18 juin 2009 (ci-après: l'Accord CDIP);

vu le décret du Grand Conseil portant adhésion à l'accord intercantonal de la CDIP sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études, du 3 novembre 2010;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 31 octobre 2012

décète:

TITRE I

Disposition générales

Buts

Article premier ¹La présente loi a pour but d'encourager les études et formations de toutes celles et de tous ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources financières suffisantes.

²A cette fin, des aides à la formation sont octroyées, avec pour corollaire l'amélioration de la fréquentation des filières de formation à disposition au sein du canton et dans l'ensemble de la Suisse, notamment en :

- a) promouvant l'égalité des chances;
- b) facilitant l'accès à la formation;
- c) contribuant à assurer les conditions de vie minimales durant la formation;
- d) garantissant le libre choix de la formation et de l'institution formatrice, encourageant ainsi la mobilité.

Collaboration

Art. 2 ¹Dans la perspective d'harmoniser le système des aides à la formation, le canton encourage la collaboration et l'échange d'informations et d'expériences avec les autres cantons, la Confédération et les organes nationaux concernés.

²Il prête assistance administrative à ces organes dans la mesure où la réciprocité lui est assurée.

³Lorsque les informations communiquées ne sont pas anonymes, elles sont transmises dans le respect des législations en matière de protection des données applicables au cas d'espèce.

Nature de l'aide	<p>Art. 3 ¹L'aide à la formation sous forme de prestation financière consiste principalement en l'octroi de bourses d'études et d'apprentissage. Elle comprend en outre des bourses de perfectionnement et de reconversion professionnels.</p> <p>²A titre accessoire ou complémentaire, des prêts d'études, d'apprentissage, de perfectionnement et de reconversion professionnels peuvent être accordés.</p>
Formes d'aides exclues	<p>Art. 4 ¹Ne sont pas visés par la présente loi les subsides destinés à favoriser la recherche scientifique, littéraire ou artistique.</p> <p>²Ces formes d'aides font l'objet d'une réglementation spéciale.</p>
Information	<p>Art. 5 Sont chargés d'informer, pendant et après la scolarité obligatoire, les élèves, étudiants et apprenants, ainsi que les autres intéressés, au sujet des aides à la formation qui peuvent leur être accordées pour leur formation:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) le département compétent qui veille à ce que cette information soit complète, générale et qui en assure la coordination; b) l'entité compétente en matière d'orientation scolaire et professionnelle, ainsi que le service de l'emploi; c) les guichets sociaux régionaux, les directions des centres scolaires régionaux et des établissements de formation postobligatoire, le secrétariat général de l'Université et, s'il y a lieu, les membres du corps enseignant, dûment renseignés dans ce domaine.

TITRE II

Aides à la formation

CHAPITRE PREMIER

Principes et définitions

Subsidiarité	<p>Art. 6 L'aide à la formation est allouée dans la mesure où la capacité financière de la personne intéressée, celle de ses parents et d'autres personnes légalement tenues de subvenir à son entretien ainsi que les prestations d'autres tiers sont insuffisantes.</p>
Ayants droit	<p>Art. 7 Peuvent bénéficier d'une aide à la formation pour autant que leur domicile déterminant au sens de l'art 8 soit dans le canton de Neuchâtel:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les personnes de nationalité suisse; b) les citoyennes et citoyens suisses dont les parents vivent à l'étranger ou qui vivent à l'étranger sans leur parents, pour des formations en Suisse, si ces personnes n'ont pas droit à une aide en leur lieu de domicile étranger, ou si les montants alloués sont insuffisants par rapport aux standards neuchâtelois; c) les personnes de nationalité étrangère bénéficiaires d'un permis d'établissement ou les personnes titulaires d'un permis de séjour si elles séjournent légalement en Suisse depuis cinq ans ou depuis plus de trois ans dans le canton de Neuchâtel;

- d) les personnes domiciliées en Suisse et reconnues par la Suisse comme ayant la qualité de réfugiées ainsi que les personnes admises à titre provisoire domiciliées depuis plus de sept ans en Suisse et trois au moins dans le canton de Neuchâtel;
- e) les ressortissantes et ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE dans la mesure où, conformément à l'accord de libre circulation entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres ou à la convention AELE, ils sont traités à égalité avec les citoyennes et citoyens suisses en matière d'aides à la formation, ainsi que les citoyennes et citoyens d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu des accords internationaux à ce sujet.

Domicile
déterminant

Art. 8 ¹Vaut domicile déterminant le droit à une aide:

- a) le domicile civil des parents ou le siège de la dernière autorité tutélaire compétente, sous réserve de la lettre d;
- b) le canton d'origine, sous réserve de la lettre d, pour les citoyennes et citoyens suisses dont les parents ne sont pas domiciliés en Suisse ou qui sont établis à l'étranger sans leurs parents;
- c) le domicile civil, sous réserve de la lettre d, pour les personnes réfugiées et les personnes apatrides majeures reconnues par la Suisse et dont les parents ont leur domicile à l'étranger, ou encore qui sont orphelines; cette règle s'applique aux personnes réfugiées pour autant que leur prise en charge incombe à un canton signataire de l'accord;
- d) le canton dans lequel les personnes majeures ont élu domicile pendant au moins deux ans et où elles ont exercé une activité lucrative garantissant leur indépendance financière, après avoir terminé une première formation donnant accès à un métier et avant de commencer la formation pour laquelle elles sollicitent une bourse ou un prêt d'études.

²Lorsque les parents n'ont pas leur domicile civil dans le même canton, on retiendra le domicile civil de celui des deux qui exerce l'autorité parentale, le cas échéant le domicile du dernier détenteur de l'autorité parentale, et lorsque celle-ci est exercée conjointement, le domicile du parent qui exerce principalement la garde de la personne en formation ou de celui qui l'a exercée en dernier. Si les parents élisent leur domicile dans des cantons différents après la majorité de la personne sollicitant une aide à la formation, on retiendra le canton dans lequel est domicilié le parent chez lequel celle-ci réside principalement.

³S'il y a plusieurs cantons d'origine, on retiendra celui du droit de cité le plus récent.

⁴Une fois acquis, le domicile déterminant reste valable tant qu'un nouveau domicile n'est pas constitué.

Durée du droit

Art. 9 ¹L'aide à la formation est accordée et renouvelée pour la durée d'une année; si la filière de formation dure plusieurs années, l'aide peut être octroyée pour deux semestres au plus au-delà de la durée réglementaire de la formation.

²En cas de changement de filière, le droit à une aide est en principe maintenu une fois. La durée de ce droit s'établit en règle générale sur la base de la nouvelle formation.

³Le Conseil d'Etat fixe les conditions exceptionnelles auxquelles l'aide peut encore être accordée en cas de second changement de filière.

Premières,
deuxièmes
formations,
perfectionne-
ments,
reconversions

Art. 10 ¹ Des aides sont versées au moins pour la première formation qui y donne droit.

²Des aides peuvent être allouées pour une deuxième formation.

³La fréquentation d'établissements ou de cours reconnus qui permettent d'accéder à un degré plus élevé dans la formation acquise peut donner droit à des aides.

⁴Des aides peuvent être accordées pour les reconversions professionnelles imposées par le marché du travail ou par d'autres raisons de force majeure dans la mesure où les frais n'en sont pas couverts par les prestations d'une assurance sociale.

Exercice d'une
activité
professionnelle

Art. 11 ¹Quatre années d'exercice d'une activité professionnelle assurant l'indépendance financière de la personne sollicitant une aide valent première formation donnant accès à un métier.

²Valent aussi comme activité professionnelle la tenue de son ménage avec des mineurs ou des personnes nécessitant des soins, le service militaire, le service civil et le chômage.

Age limite

Art. 12 Une aide est refusée si la personne qui la sollicite est âgée de plus de 35 ans au début de sa formation.

CHAPITRE 2

Conditions d'obtention du droit

Généralités

Art. 13 Est réputé satisfaire au droit à une aide quiconque remplit les conditions d'admission et de promotion relatives à la filière choisie, pour peu qu'elle soit reconnue au sens de l'article 14.

Formations
reconnues

Art. 14 ¹Une formation est reconnue lorsqu'elle se termine par un diplôme reconnu au plan suisse par la Confédération ou par les cantons signataires de l'Accord CDIP.

²Une formation qui prépare à un diplôme reconnu à l'échelon fédéral ou cantonal peut être reconnue par les cantons signataires.

³Le département compétent dresse la liste des autres formations reconnues pour ses ayants droits.

Filières de
formation
reconnues

Art. 15 ¹Les filières de formation et d'études reconnues et donnant droit à une aide sont en tous cas les suivantes:

a) la formation du degré secondaire II ou tertiaire exigée pour exercer la profession visée, et

b) les mesures obligatoires de préparation aux études du degré secondaire II et du degré tertiaire, de même que les programmes passerelles et les solutions transitoires.

²Le droit à une allocation échoit à l'obtention

a) au degré tertiaire A, d'un bachelor ou d'un master consécutif,
b) au degré tertiaire B, de l'examen professionnel fédéral, de l'examen professionnel fédéral supérieur ou d'un diplôme d'école supérieure.

³Les études dans une haute école qui suivent un diplôme du degré tertiaire B donnent également droit à une aide.

Libre choix de l'établissement et du lieu de formation

Art. 16 ¹L'octroi d'aides à la formation ne doit pas restreindre le libre choix d'une filière de formation reconnue.

²Pour les formations à l'étranger, la condition requise est que la personne en formation remplisse en principe les conditions exigées en Suisse pour une formation équivalente.

³Si la filière librement choisie d'une formation reconnue n'est pas la meilleure marché, un montant approprié peut être déduit. L'aide prend toutefois en compte au moins les frais personnels qui auraient également découlé de la formation la meilleure marché.

Formations à structures particulières

Art. 17 ¹Si les filières d'études comportent des particularités quant à leur organisation dans le temps, à la langue de leur enseignement ou à leur contenu, il convient d'en tenir dûment compte lors de l'octroi des aides.

²Il y a lieu de prolonger proportionnellement la durée des études donnant droit à une aide lorsque la formation ne peut être suivie qu'à temps partiel pour des raisons sociales, familiales ou de santé.

CHAPITRE 3

Calcul et montant maximal des bourses d'études

Principe

Art. 18 Les aides à la formation ne couvrent pas l'entier des coûts, mais elles constituent une participation aux besoins financiers, entretien et frais de formation, de la personne bénéficiaire.

Appréciation de la situation financière: principes

Art. 19 ¹La situation financière du requérant est appréciée, tenant compte de ses charges, de ses prestations propres exigibles, ainsi que de celles de tiers, à savoir parents, personnes légalement tenues ou autres tiers.

²La situation de ces tiers peut être appréciée séparément pour l'établissement de leur disponible et de leur prestation exigible.

³La loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), du 23 février 2005 est applicable.

Appréciation de la situation financière: conditions et mode de calcul

Art. 20 ¹Le Conseil d'Etat détermine les conditions auxquelles une prestation est exigible des tiers, la coordination et le calcul de cette prestation.

²Il tient compte d'une prestation réduite des parents,

- a) lorsque le requérant a atteint l'âge de 25 ans, ou
- b) lorsqu'il a déjà terminé une première formation donnant accès à un métier et a été financièrement indépendant pendant deux ans.

³Il détermine les charges à prendre en compte et peut fixer des forfaits ou des charges maximales admissibles.

Montant maximal d'une aide complète

Art. 21 ¹Le montant annuel d'une aide complète est de 24'000 francs.

²Le montant annuel prévu au premier alinéa augmente de 6'000 francs par enfant à la charge de la personne en formation.

³Ces montants peuvent être adaptés par le Conseil d'Etat au renchérissement dans la même proportion que la Conférence des cantons signataires le décide pour le montant de base fixé dans l'accord CDIP. Ils ne peuvent pas être inférieurs aux montants fixés par l'accord CDIP.

CHAPITRE 4

Les prêts d'études

Définition

Art. 22 ¹Les aides peuvent être allouées sous forme de prêts sans intérêts en particulier pour:

- a) le temps de formation dépassant la durée maximale d'octroi d'une bourse;
- b) les formations du degré tertiaires subséquentes;
- c) des compléments de formation;
- d) le financement d'une formation dans des cas de rigueur.

Montant maximal et exclusion

Art. 23 ¹Le Conseil d'Etat fixe un montant maximum pour les prêts.

²Aucun prêt n'est accordé si le requérant est légalement domicilié hors de Suisse, ou si son remboursement futur apparaît improbable ou trop difficile à obtenir.

Art. 24 ¹Les prêts sont remboursables dès l'achèvement ou l'interruption des études.

²Le Conseil d'Etat détermine les autres conditions à prévoir pour le remboursement.

³En cas de décès, d'invalidité ou pour d'autres motifs graves, l'autorité compétente peut renoncer à tout ou partie du remboursement du prêt.

CHAPITRE 5

Procédure

Autorités compétentes et procédure	<p>Art. 25 ¹Le Conseil d'Etat désigne les autorités compétentes pour l'application de la présente loi.</p> <p>²La LHaCoPS s'applique notamment à la procédure, à l'instruction et à l'échange d'informations.</p>
Demande	<p>Art. 26 ¹Chaque demande d'aide à la formation est présentée par écrit à l'autorité compétente. Elle est accompagnée de tous les documents requis et comporte toutes les indications nécessaires à son examen.</p> <p>²Le renouvellement de l'aide à la formation fait également l'objet d'une demande.</p> <p>³La demande du requérant majeur financièrement dépendant de ses parents est présumée connue d'eux.</p>
Plan de versement	<p>Art. 27 Le paiement de l'aide à la formation s'effectue en principe par acomptes.</p>
Modifications ultérieures	<p>Art. 28 ¹En cas de réduction ou de suppression de l'aide à la formation, un délai suffisant est laissé à l'intéressé pour faire valoir son droit d'être entendu.</p> <p>²Il en va de même en cas de non-renouvellement de l'aide à la formation.</p>
Gratuité de la procédure	<p>Art. 29 Le traitement des demandes d'aides à la formation et les recours interjetés en application de la présente loi sont gratuits; aucun émolument ni débours ne sont perçus auprès des requérants et bénéficiaires. Il n'est pas alloué de dépens.</p>
Voies de droit	<p>Art. 30 ¹Les décisions de l'autorité compétente peuvent faire l'objet d'un recours, dans un délai de trente jours, après du département désigné par le Conseil d'Etat, puis, dans le même délai, auprès du Tribunal cantonal.</p> <p>²La procédure est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.</p>

CHAPITRE 6

Obligations du requérant et de l'autorité compétente

Obligation de collaborer	<p>Art. 31 ¹Outre les éléments requis initialement, tout requérant fournit, à l'autorité qui le demande, les renseignements nécessaires au traitement de sa demande d'aide.</p>
--------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²Il annonce à cette autorité tout changement dans sa situation personnelle et familiale, notamment concernant les études, l'état civil, le domicile, la situation financière du bénéficiaire et de sa famille.

³Il fournit également, à la demande de l'autorité compétente, qui en fixe le genre, l'étendue et la fréquence, un rapport d'études périodique.

Devoir de réserve
et de discrétion

Art. 32 ¹Les membres des autorités et les personnes chargés de l'application de la présente loi sont tenus à un devoir général de réserve et de discrétion.

²Ils ne peuvent en particulier divulguer d'informations sur:

- a) les constatations faites dans l'exercice de leurs fonctions;
- b) les renseignements fournis par les requérants;
- c) les décisions et mesures prises; et
- d) l'identité des bénéficiaires d'une aide à la formation, que ce soit dans des rapports ou des comptes publiés, y compris devant un organe législatif, ou lors de séances officielles ouvertes au public.

³Demeurent réservées les communications prévues par la loi.

CHAPITRE 7

Refus, suspension, non renouvellement ou restitution de l'aide à la formation et prescription

Refus, suspension
ou non
renouvellement

Art. 33 L'aide à la formation peut être refusée, suspendue ou non renouvelée notamment dans les cas suivants:

- a) fraude ou erreur dans les renseignements fournis;
- b) non présentation du rapport d'études prévu à l'article 31, alinéa 3, de la présente loi;
- c) non inscription aux cours ou fréquentation insuffisante des cours;
- d) retard injustifié dans la présentation aux examens;
- e) erreur de l'autorité compétente en matière d'aides à la formation;
- f) en cas d'échec répété aux mêmes examens;
- g) en cas de rupture du contrat d'apprentissage.

Restitution:
1. Modalité

Art. 34 ¹Lorsque des prestations ont été touchées indûment, l'autorité compétente en matière d'aides à la formation peut en exiger le remboursement.

²Il est renoncé à la restitution en tout ou partie lorsque l'intéressé était de bonne foi et que cette mesure le mettrait dans une situation difficile.

2. Prescription

Art. 35 Lorsque des prestations ont été touchées indûment, l'autorité compétente en matière d'aides à la formation peut en exiger le remboursement dans un délai de cinq ans après le dernier versement.

TITRE III

Dispositions financières

Financement **Art. 36** ¹Le montant total des dépenses liées à l'octroi d'aides à la formation est pris en charge par le budget de l'Etat.

²Les subventions fédérales acquises sont réservées.

TITRE IV

Dispositions d'exécution, transitoire et finales

Exécution **Art. 37** Le Conseil d'Etat arrête les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Disposition transitoire **Art. 38** ¹L'ancien droit reste applicable à l'octroi d'aides relatives à des périodes de formation antérieures à l'entrée en vigueur du nouveau droit.

²Les procédures de recours pendantes sont régies par l'ancien droit.

Abrogation **Art. 39** La loi sur les bourses d'études et de formation, du 1er février 1994, est abrogée.

Entrée en vigueur **Art. 40** ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires

Le document suivant peut être consulté sur le site internet www.ne.ch, sous Grand Conseil, puis Ordres du jour et rapports, puis :

- Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études de la CDIP