

La politique des bourses d'études en Suisse

L'importance des bourses d'études pour notre pays

Les bourses, peuvent-elles être remplacées par des prêts?

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
(CDIP)
Berne 1997

Ce rapport a un caractère essentiellement informatif. Une prise de position officielle de la CDIP n'est pas prévue.

Editeur:

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)

Edition allemande:

Stipendienpolitik in der Schweiz

Commandes:

Secrétariat CDIP, Zähringerstrasse 25, 3001 Berne

Impression:

Schüler SA, Bienne

Sommaire

Préface	7
Introduction	9
1 Description et délimitation du problème	9
2 Buts de l'étude	10
3 Procédé méthodologique	11
3.1 Analyse de la situation actuelle	11
3.2 Calcul d'une transition éventuelle – étude comparative	11
3.3 Appréciation détaillée de la situation et confirmation ou infirmation des hypothèses	12
1^{re} Partie: Le système de bourses d'études et sa signification pour la Suisse	
1 Etat de la situation	14
1.1 La politique des bourses, un volet de la politique de l'éducation	14
1.2 La politique des bourses, un volet de la politique sociale	15
1.3 Politique de l'éducation et des bourses dans un pays fédéraliste	16
2 Bref historique	18
2.1 Historique du développement de la législation fédérale	18
2.2 La CDIP et les politiques cantonales des bourses d'études	20
2.2.1 Le développement de la politique des bourses d'études dans les cantons	20
2.2.2 La nécessité d'une meilleure coordination	22
2.2.3 Les organes de la collaboration intercantionale	22
2.2.4 L'harmonisation: la tâche la plus importante de la coordination	24
2.3 Démarches entreprises par l'Union Nationale des ÉtudiantEs de Suisse (UNES)	26
3 L'importance du système de bourses d'études pour la Suisse	27
3.1 La valeur et les objectifs de la politique des bourses	27
3.2 Les prestations du système suisse des bourses d'études	27
3.3 Une innovation importante: l'Accord intercantonal pour l'harmonisation du régime des bourses	43

2^e Partie: Scénarios et variantes du passage d'un système de bourses à un système de prêts

1	Remarques préliminaires	46
2	Les tendances dans plusieurs cantons	46
3	Les coûts de l'octroi de prêts	48
3.1	La comparaison entre cantons est-elle possible?	48
3.2	Les effets de la situation financière de la Confédération sur la politique des cantons	49
3.3	La relativité d'un modèle de calcul pour les subsides à la formation	50
3.4	Le type de calcul proposé	50
3.4.1	Remarques préliminaires	50
3.4.2	Typologie du demandeur de prêt	51
3.4.3	Estimations et explications	51
3.5	Deux variantes de prêts et leurs coûts	60
3.5.1	Variante 1	61
3.5.2	Variante 2	62
4	Comparaison des coûts entre l'octroi de bourses ou de prêts pour trois catégories de cantons	64
4.1	Remarques préliminaires	64
4.2	Comparaison des coûts pour les cantons de forte capacité financière	65
4.3	Comparaison des coûts pour les cantons de capacité financière moyenne	66
4.4	Comparaison des coûts pour les cantons de faible capacité financière	68
4.5	Résumé de la comparaison des coûts	69
5	Les conséquences du passage à un système de prêts	70
5.1	Explications générales	70
5.2	Conséquences financières	71
5.3	Conséquences pour la politique de l'éducation	72
5.4	Conséquences pour la politique sociale	74
	Bilan	77
	Postface et remerciements	81
	Bibliographie	83

Annexes

Annexe 1: Subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études	92
Annexe 2: Subventions fédérales pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études (paiements 1994 pour les dépenses cantonales 1993)	94
Annexe 3: Les indicateurs de l'enseignement en Suisse: Aperçu de l'OFS sur les bourses cantonales en 1993	95
Annexe 4: Accord intercantonal pour l'harmonisation du régime des bourses, CDIP (Projet du 15 décembre 1994)	97
Annexe 5: Abréviations utilisées	102

Préface

L'aide aux études constitue un volet important de la politique sociale et de la politique de l'éducation. Des études descriptives ou analytiques à ce sujet sont toutefois fort rares en Suisse. En effet, il n'est pas aisément de se faire une vue d'ensemble des réglementations cantonales en matière de bourses d'études très différentes les unes des autres et valables uniquement à l'intérieur des cantons pour lesquelles elles ont été conçues. Par ailleurs, dans un système de démocratie directe, on s'intéresse en premier lieu à des critères de faisabilité plutôt que de se fonder sur des études scientifiques.

Aussi peut-on parler d'aubaine qu'un travail de séminaire portant sur l'importance des bourses d'études pour notre pays et traçant des délimitations claires entre bourses et prêts ait été présenté à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) à Lausanne. C'est M. Andreas Scheuber qui en est l'auteur. Membre de la Commission pour la politique des bourses d'études, M. Scheuber a également assumé pendant de nombreuses années la présidence de la Conférence intercantonale des bourses d'études (CIBE).

C'est avec plaisir que nous publions ce travail sous forme de dossier de la CDIP. Il fournit de précieuses informations sur la politique des bourses d'études et constitue un document important dans le cadre des débats menés autour des bourses et des prêts.

Si cette étude reflète en premier lieu les points de vue de l'auteur, on constatera aisément que ceux-ci concordent dans de nombreuses questions de fond avec les thèses et les recommandations de la CDIP.

Novembre 1996

Moritz Arnet
Secrétaire général de la CDIP

Introduction

1 Description et délimitation du problème

Plusieurs cantons¹ confrontés à des situations financières précaires, ont relancé la discussion relative au développement d'un système de prêts. Ainsi certains postulats et motions soumis aux parlements cantonaux suggèrent que toute personne ayant eu la chance d'accéder à une «position enviable» grâce à l'octroi d'une bourse devrait la rembourser à l'Etat. Les auteurs de ces motions et postulats estiment qu'un système de prêts permettrait à l'Etat de faire des économies considérables et donc de disposer de moyens financiers meilleurs.

Ces démarches vont à l'encontre des recommandations, explications, thèses ainsi que de la Loi modèle sur les subsides de formation de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique². La CDIP a insisté à maintes reprises sur le fait qu'un des buts principaux de l'aide à la formation est la réalisation de *l'égalité des chances*, et que cette dernière serait remise en cause si l'on allouait des prêts à la place des bourses d'études. L'endettement à la fin des études serait un obstacle insurmontable, particulièrement pour les demandeurs qui ont le plus besoin de soutien. Cette démarche toucherait évidemment en premier lieu les plus défavorisés.

Les différentes démarches concernant la suppression des bourses et le développement d'un système de prêts, ainsi que la publication de certaines idées³ par des dirigeants et des professeurs d'économie, ont créé une atmosphère d'incertitude dans plusieurs cantons. Dès lors, de nombreux acteurs sociaux souhaiteraient avoir des comparaisons détaillées entre les coûts du système de bourses et celui de prêts. Malheureusement les données et le matériel recueillis par les offices des bourses suffisent peut-être aux départements cantonaux de l'instruction publique, mais ne permettent pas de faire une évaluation globale du problème.

¹ Exemples: *Bâle-Ville, Fribourg, Tessin, Zurich*

Lors d'entretiens avec plusieurs responsables d'offices des bourses et de départements cantonaux, ainsi qu'à l'occasion de séances de la Conférence intercantonale des bourses d'études, j'ai été informé que dans d'autres cantons des motions semblent être en voie de préparation ou que le sujet est abordé dans des discussions.

² En allemand: *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)*.

³ DE PURY, D., HAUSER, H., SCHMID, B. (Ed.) *Ayons le courage d'un nouveau départ: un programme pour la relance de la politique économique de la Suisse*, Orell Füssli-Verlag, Zurich, 1996 (1995).

2 Buts de l'étude

- *Description du problème, de son contexte, ainsi que de deux hypothèses:*
Le problème et son contexte sont analysés. Plusieurs démarches cantonales visant à remplacer le système de bourses d'études par un système de prêts sont décrites. *Deux hypothèses* de travail sont formulées, qui structureront ce dossier.
- *Explication et appréciation du système suisse de bourses d'études:*
Pour pouvoir comprendre l'étendue du problème, il est nécessaire d'apprécier le système suisse des bourses d'études dans sa globalité et de mieux connaître son *histoire*. Les débuts du système d'octroi de bourses datent du siècle dernier mais, dans sa forme actuelle, il est relativement récent. L'*histoire* nous apprend qu'un tel instrument, même s'il a déjà fait ses preuves, et tout en admettant qu'il n'est pas complet, peut quand même être remis en cause. Les nombreuses données rassemblées faciliteront la comparaison des coûts et permettront d'apprécier les *réalisations* du système suisse d'octroi de bourses.
- *Calcul des coûts de la transition du système actuel à un système de prêts pour trois types de cantons (comparaison des coûts):*
Deux variantes et *trois scénarios* sont proposés. Ces derniers prennent en compte les différentes capacités *financières* des cantons. Des recherches ultérieures ne sont pas réalisables dans le cadre de cette étude. Il serait néanmoins souhaitable de faire une *recherche* (comparative) à échelle nationale afin d'évaluer si la politique des bourses actuelle atteint les objectifs qu'elle s'est fixée.
- *Conséquences d'une transition complète à un système de prêts (en abandonnant le système des bourses) sur la politique de soutien de la formation, sur les personnes en formation (de base et continue) et sur leurs familles:*
C'est en particulier lors de périodes économiques difficiles qu'il est nécessaire de réexaminer le dispositif et les moyens de l'Etat. Tout changement de système doit être évalué soigneusement afin d'éviter des conséquences néfastes. L'évaluation financière doit donc prendre en compte les impératifs propres à la politique de l'éducation et à la politique sociale. Finalement, il faudra confirmer ou infirmer les deux *hypothèses*.

3 Procédé méthodologique

3.1 Analyse de la situation actuelle

– *Analyse des textes:*

Il n'existe malheureusement que très peu d'ouvrages récents sur le système suisse des bourses d'études. Il a donc fallu consulter des études plus anciennes, le matériel publié par les cantons, par la CDIP, ainsi que les documents mis à disposition par le vice-président et le président actuel de la CIBE. De nombreux articles de journaux actuels ont aussi été pris en considération.

– *Discussions et conversations téléphoniques, plus particulièrement avec les responsables d'offices de bourses, ainsi que consultation de leurs dossiers:*

Du fait que les cantons sont souverains en ce qui concerne l'allocation de bourses d'études, les pratiques adoptées varient. Il a donc été nécessaire de recueillir bon nombre d'informations directement auprès des responsables cantonaux d'offices des bourses. De courtes conversations ont également été menées avec des personnes de la Banque cantonale de Schwyz ainsi qu'avec le directeur du Département des finances du Canton de Schwyz.

3.2 Calcul d'une transition éventuelle – étude comparative

Etant donné que la Suisse compte vingt-six cantons ayant des systèmes de bourses d'études relativement différents, il a été nécessaire, pour des raisons de temps et de clarté, d'établir une comparaison entre trois types de cantons. La comparaison entre cantons de *forte capacité financière*, de *capacité financière moyenne* et ceux de *faible capacité financière* est néanmoins concluante. Il a également été nécessaire de procéder à certaines estimations qui sont bien sûr susceptibles de changements. Il est évidemment très difficile de connaître à l'avance le nombre de bénéficiaires de prêts qu'il faudra éventuellement mettre aux poursuites (parce qu'ils ne veulent pas rembourser le prêt) ou d'estimer le nombre de prêts qu'il faudra amortir (parce qu'ils ne peuvent pas être remboursés). De surcroît, le développement du renchérissement, des taux hypothécaires et de la situation politique et économique ne sont pas prévisibles.

Les éléments de calculs suivants ont été utilisés pour la comparaison:

- la situation économique des cantons respectifs
- les contributions fédérales aux bourses des cantons respectifs
- les contributions fédérales qui ne seraient plus perçues
- les intérêts débiteurs des cantons respectifs
- les intérêts débiteurs du demandeur/bénéficiaire de prêt
- estimation des frais administratifs des offices des bourses et des prêts
- début et fin de l'obligation de remboursement
- frais de poursuite et estimation du nombre de prêts à amortir

- indice national des prix à la consommation (renchérissement)
- estimation relative d'un renchérissement futur (moyenne)

3.3 Appréciation détaillée de la situation et confirmation ou infirmation des hypothèses

Une appréciation *globale* a été faite, raison pour laquelle ce ne sont pas que les données et résultats clés qui ont été inclus dans le bilan. L'accent a été mis sur les aspects suivants: le *soutien à la formation*, la *compensation sociale* et *l'égalité des chances*. Aujourd'hui plusieurs cantons connaissent un système d'octroi de prêts, mais qui est un complément aux bourses. Mais une transition éventuelle d'un système à un autre doit considérer qu'actuellement l'octroi de prêts joue un rôle secondaire. Il s'agit donc d'évaluer quelles seraient les conséquences d'une transition à un système unique de prêts pour *les cantons* et pour les *individus* concernés.

Définition des deux hypothèses à confirmer ou infirmer:

1	La transition d'un système d'allocation de bourses à un système de prêts peut apporter des économies partielles pour les cantons, mais elle n'apportera pas les économies espérées par les promoteurs du changement de système. Selon la situation financière des cantons, il faudra même s'attendre à des dépenses plus grandes.
2	Le changement de système affectera en premier lieu les individus et leurs familles pour lesquels le système de bourses d'études a été créé. De surcroît, le changement de système ne garantira plus l'égalité des chances, particulièrement pour l'accès aux formations supérieures, et aura une influence négative sur le bon niveau de formation dans notre pays.

***1^e Partie: Le système de bourses d'études et
sa signification pour la Suisse***

1 Etat de la situation

1.1 La politique des bourses, un volet de la politique de l'éducation

Les prestations du domaine de l'instruction publique font partie des *tâches traditionnelles de l'Etat*. Le but de la politique de l'éducation⁴ est de permettre aux individus de se réaliser tout en leur facilitant l'intégration à la société; elle doit, entre autres, garantir la transmission de compétences qui permettront à l'individu de participer au monde du travail. La politique de l'éducation est un bon exemple de l'*enchevêtrement politique suisse*. Elle touche les différents niveaux de la communauté (la Confédération, les cantons et les communes). Les *nombreux acteurs sociaux* du domaine de l'instruction publique (élèves; enseignantes et enseignants; étudiantes et étudiants; professeur-e-s; parents; administrations fédérale, cantonale et communale; la science; les partis politiques; l'économie et l'administration) présentent tous des idées et intérêts différents⁵. Tout un chacun est confronté pendant une certaine période de sa vie, et parfois même tout au long de sa vie, à ce domaine et développe donc des idées individuelles qui sont le résultat des expériences faites⁶.

Les bourses sont des prestations financières accordées à des personnes en cours de formation de base ou continue, mais elles ne sont octroyées que si la personne remplit certaines *conditions*. En règle générale, les bourses ne doivent pas être remboursées contrairement aux prêts. Les bourses sont une composante importante d'une politique d'éducation globale. Elles permettent d'éliminer ou de réduire les obstacles financiers à l'épanouissement professionnel et culturel des individus. A long terme, les bourses permettent au pays de *rester compétitif* aux niveaux économique, intellectuel et culturel. En octroyant des bourses (et/ou des prêts en complément), l'Etat étoffe son offre éducative et diminue les prestations financières devant être fournies par les parents et par les jeunes qui souhaitent entreprendre une formation. Le système d'octroi de bourses repose sur le *principe de subsidiarité*. Ce n'est que lorsque les moyens financiers de la personne en cours de formation ou de ses parents ne suffisent pas que l'Etat apporte son soutien. Les subsides représentent donc le dernier filet de secours pour les personnes en cours de formation dont les parents ne peuvent pas en assumer les frais. Lorsque les coûts de la formation ne sont pas déjà couverts par l'Etat – comme pour l'école publique et l'université – ou par des tiers – comme pour l'apprentissage – les subsides sont le seul moyen de financement disponible pour des personnes dépourvues de ressources⁷.

⁴ La politique de l'éducation fait partie intégrante de la *politique*. Ce terme est utilisé dans le sens du terme anglais *policy* ou du terme français *politiques publiques*.

⁵ SCHMID 1986, p. 302.

⁶ SCHEUBER 1996, p. 6.

⁷ ARNET 1994, p. 7ss.

Etant donné que les bourses et les prêts sont pour l'Etat des instruments subsidiaires, et qu'ils ne sont donc utilisés qu'en l'absence d'autres ressources, la politique des bourses n'est donc pas un thème prioritaire de la politique de l'éducation et elle est souvent reléguée à la dernière place. En général, le public s'intéresse relativement peu au développement du système de subsides. Actuellement, la situation financière et la crainte des coupures de budgets ont ravivé l'intérêt apporté à ce sujet⁸. Le système des bourses d'études deviendrait un thème politique prioritaire seulement si l'obligation de financement par les parents était limitée ou si l'offre de formation par l'Etat se trouvait privatisée⁹. Dans le cadre du présent dossier, ces scénarios ne seront pas abordés.

1.2 La politique des bourses, un volet de la politique sociale

La politique des bourses appartient, au moins dans une certaine mesure, au domaine de la politique sociale. La politique sociale est difficile à délimiter puisqu'elle traite des thèmes variés et touche tous les groupes d'âge. En Suisse, la politique sociale se limite à: la *sécurité sociale* (les assurances, l'aide sociale publique et privée, les services sociaux et l'assistance sociale), la *politique de la santé* (= *politique sociale globale*, qui concerne l'ensemble de la population), le *marché de l'emploi*, les *jeunes*, la *famille* et les *personnes du troisième âge* (= *politique sociale sectorielle*) ainsi qu'à bon nombre d'interventions (= *catégories* de la politique sociale: l'immigration, les pénitenciers, les toxicomanies, etc.). Les bourses peuvent être considérées comme un instrument de la *politique d'intervention*. Tous ces domaines ne sont pas clairement délimités les uns des autres¹⁰.

Les bourses ont un objectif social important, même si elles constituent en premier lieu de subsides aux frais individuels de formation et d'entretien. Elles permettent aux personnes de familles à bas revenus de poursuivre une formation adéquate. La société a un intérêt imminent à promouvoir *l'égalité des chances* pour garantir l'utilisation optimale des *ressources intellectuelles et culturelles*. Néanmoins, l'application de ce principe ressort de la responsabilité de chacun. La conviction que tous les jeunes ont le droit de poursuivre une formation adaptée à leurs talents, indépendamment de leur situation financière, a été clairement exprimée par le Conseil Fédéral dans son Message¹¹ concernant la *Loi fédérale*¹² du 19 mars 1965 sur *l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études*.

⁸ SCHEUBER 1995, p. 17ss.

⁹ ARNET 1994, p. 7.

¹⁰ GILLIAND 1993, p. 111ss.

¹¹ Message concernant la *Loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études*, FF 1962 II, p. 1305.

¹² *Loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études* du 19 mars 1965 (RS 416.0).

Le principe de «l'égalité des chances» est généralement reconnu dans notre pays, et par conséquent le droit – tout au moins moral – de chaque jeune de suivre une formation, indépendamment de ses origines sociales également¹³. Cette reconnaissance est tout d'abord d'ordre moral et éthique. Néanmoins, dans la situation économique et financière actuelle et face à une nouvelle récession, les prestations nécessaires pour réaliser l'égalité sont sujettes à discussion. Ainsi, des démarches ont été faites pour supprimer les bourses ou pour les remplacer par des prêts au niveau de divers parlements cantonaux¹⁴.

1.3 La politique de l'éducation et des bourses dans un pays fédéraliste¹⁵

Pour faciliter la compréhension de la politique de l'éducation et des bourses, il convient de donner une brève description des facteurs politiques et administratifs (fédéralisme) qui l'influencent. Depuis 1848, la Suisse est un *état fédéral* qui compte actuellement *vingt-six cantons*. Avant cette date, les cantons étaient des états autonomes et souverains qui ont, avec la création de la Confédération, renoncé à certains pouvoirs. Selon l'article 3 de la Constitution de la Confédération suisse les cantons sont «souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral»¹⁶. L'article 3 part du principe *que les compétences de la Confédération sont fondées par la Constitution et que les cantons sont compétents dans tous les domaines pour lesquels il n'existe pas une telle compétence fédérale*. L'énumération de ces compétences dans la Constitution actuelle n'est malheureusement pas très claire¹⁷. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles le Conseil fédéral a présenté en 1995 un projet de révision de la Constitution¹⁸.

La Confédération suisse est donc caractérisée par «une extrême complexité du système des normes réglant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons»¹⁹, et par un mode de «fédéralisme d'exécution»²⁰ régissant la collaboration des deux instances étatiques. C'est pour cela que le fonctionnement de la Confédération nécessite

¹³ JEANBOURQUIN 1986, p. 7.

¹⁴ Voir aussi DE PURY, D., HAUSER, H., SCHMID, B. (Ed.), 1996 (1995), p. 65.

¹⁵ Voir aussi SCHEUBER 1996, p. 7.

¹⁶ Art. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101).

¹⁷ GERMANN 1986, p. 3.

¹⁸ Projet de révision de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Berne, 1995.

¹⁹ GERMANN 1986, p. 6.

²⁰ En règle générale la Confédération est compétente au niveau des programmes, des lois et des finances, alors que les cantons sont responsables pour la mise en application des programmes et des lois. Très peu de domaines sont entièrement régis par la Confédération (p. ex.: chemins de fer, poste, diplomatie, douane); d'autre part, peu de domaines sont entièrement régis par les cantons (p. ex.: école primaire et hôpitaux). Voir GERMANN 1986, p. 6.

une importante administration et que seuls les fonctionnaires spécialisés savent encore gérer le nombre toujours croissant de «ces imbroglio de compétences»²¹. Cela ne diminue en rien la valeur du fédéralisme suisse qui repose sur un principe *subsidiare*²². Pour garantir l'adhésion à ce principe et pour assurer les prestations de l'Etat à toutes les régions, il a donc été nécessaire de répartir les instances administratives sur tout le territoire. Une administration centralisée ne pourrait pas répondre aux besoins régionaux²³.

Pour leurs prestations, les cantons reçoivent des *subventions de la Confédération* (Annexe 1, qui sont proportionnelles à leur *capacité financière* et qui peuvent varier selon le domaine. Dans le domaine des bourses, ces subsides varient entre 20 et 60% et, depuis 1992, ils ont été *réduits linéairement de 10%*²⁴. Dans aucun autre domaine de la politique de l'éducation, la contribution de la Confédération n'est – proportionnellement – aussi élevée que dans celui des bourses d'études²⁵. Pour diminuer la complexité du mode de répartition et pour renforcer le principe des subsides, le Conseil fédéral a lancé en 1994 un projet de «Réorganisation de l'équilibre du budget (fédéral)»²⁶.

En Suisse les *fondements constitutionnels* sont déterminants pour la politique de l'éducation; ils incluent l'article 27 CF²⁷ (instruction), 27^{quater} CF (aides financières à l'instruction), 27^{quinquies} CF (la gymnastique et les sports), 27^{sexies} CF (recherche scientifique), 34^{ter} CF (formation professionnelle) et l'article 4 Dispositions transitoires CF (gratuité de l'enseignement public primaire et la rentrée scolaire).

²¹ GERMANN 1986, p. 6.

²² Subsidiarité: La Confédération ne s'occupe que des tâches que les cantons et les communes ne peuvent pas réaliser. Définition de GERMANN, 1993, chapitre 2, p. 21.

²³ GERMANN 1993, chapitre 2, p. 21.

²⁴ Exemple: Si un canton recevait auparavant un subside fédéral de 45%, après la réduction linéaire de 10%, il ne reçoit plus que 40.5%, c'est-à-dire 4.5% de moins. Cette réduction de type linéaire est plus difficile à gérer pour les cantons qui sont dans une situation financière précaire que pour ceux qui sont encore dans une bonne situation financière.

²⁵ ARNET 1994, p. 8.

²⁶ NZZ, 15/16 juillet 1995, p. 11.

²⁷ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101).

2 Bref historique

2.1 Historique du développement de la législation fédérale

Jusqu'à la fin des années cinquante, les subsides à la formation étaient souvent considérés comme une charité. De nombreuses fondations et fondsaidaient les demandeurs nécessiteux et talentueux. Des objectifs clairs au niveau d'une politique de soutien financier n'existaient pas.²⁸

Les premières bourses émanaient de la *Confédération* et étaient destinées aux élèves des Ecoles polytechniques fédérales. Une première loi fédérale sur la formation professionnelle fut votée le 26 juin 1930. Cette loi prévoyait des subsides fédéraux pour des bourses cantonales²⁹. En fait, les arrêtés fédéraux des 27 juin 1884, 15 avril 1891 et 20 décembre 1895, relatifs à la formation professionnelle, donnaient déjà les bases légales nécessaires à l'Etat central pour l'octroi de bourses d'études à des élèves talentueux (particulièrement à ceux des écoles de commerce)³⁰. Motivés par le souci d'un soutien adéquat à la formation des jeunes, trois rapports furent publiés entre 1959 et 1964³¹. Les prestations de la Confédération restèrent longtemps limitées et confinées à deux secteurs: l'économie et l'agriculture. Suite à différentes démarches parlementaires demandant une amélioration des subsides, la Confédération a été obligée de revoir ses prestations.³²

Etant donné qu'une *base constitutionnelle* faisait défaut, l'article 27^{quater} de la *Constitution (Bourses d'études et d'aides financières à l'instruction)*³³ a été créé sur la base de différents rapports, discussions et démarches. Il a été accepté lors de la votation du 8 décembre 1963. Lors de la création de cet article constitutionnel, l'objectif était «d'utiliser toutes les réserves de capacité intellectuelle et de former une relève qualifiée pour notre économie et notre administration»³⁴. Mais très vite s'y est ajouté l'objectif de *l'égalité des chances*, objectif relevant des domaines de la politique de l'éducation et de la politique sociale. Il devint également primordial d'ouvrir les institutions de formation aux couches sociales moins fortunées.

²⁸ BUZEK 1994, p. 33.

²⁹ Commission fédérale pour la jeunesse 1991, p. 133.

³⁰ JEANBOURQUIN 1986, p. 2 et Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui du projet de loi fédérale sur la formation professionnelle, FF 1928/II, p. 763ss.

³¹ 1959 («Bericht Hummler»): Schlussbericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses; 1963 («Bericht Schultz»): Bericht zu den geisteswissenschaftlichen Fragen; 1964 («Bericht Labhardt»): Allgemeiner Bericht zur Hochschulförderung. Voir aussi BUZEK 1980, p. 1 (non publié).

³² JEANBOURQUIN 1986, p. 2ss.

³³ Constitution de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101)

³⁴ JEANBOURQUIN 1986, p. 3 ainsi que la Commission fédérale pour la jeunesse 1992, p. 133.

Lors de la préparation de cet article constitutionnel, la Confédération et plus particulièrement le Département fédéral de l'intérieur, a recherché, comme auparavant déjà, la collaboration avec les directeurs cantonaux de l'instruction publique et leur Conférence (CDIP). Cette collaboration est importante pour garantir une gestion efficace et effective dans le domaine des bourses. La Confédération et la CDIP ont aussi participé aux travaux de préparation de la *Loi fédérale³⁵ sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études* et à l'*Ordonnance d'exécution³⁶*, qui ont été adoptées respectivement le 19 mars 1965 et le 9 juillet 1965.

En novembre 1991, le Département fédéral de l'intérieur a mis en consultation *une révision de la loi fédérale sur les aides financières à l'instruction*. Etant donné que la loi était déjà en vigueur depuis presque trente ans, la révision portait sur les thèmes suivants:

ancrage d'un règlement unitaire des compétences, mise en place par la Confédération de mesures appropriées au domaine des subsides, développement de l'harmonisation des bourses d'études, participation à des projets nationaux et internationaux dans le but d'améliorer la mobilité et la formation continue des étudiant-e-s, facilitation de stages auprès d'institutions internationales.

A la fin de la procédure de consultation, la Confédération considéra le moment peu opportun, en raison de la situation financière précaire, pour soumettre au Parlement fédéral une loi révisée. On peut imaginer que cette position ne changera pas ces prochains temps, quand bien même, la révision ne devait pas engendrer des dépenses nouvelles pour la Confédération. Le Département fédéral de l'intérieur exprima néanmoins clairement le souhait que les *cantons* poursuivent les débats sur une convention intercantonale et sur l'harmonisation des bourses d'études.

Dans ce contexte, je rappelle au lecteur, qu'en mars 1985, la *modification de la Constitution fédérale concernant le subventionnement des bourses d'études* avait été rejetée par le peuple (716'576 NON : 649'896 OUI) et par les cantons (16 NON : 10 OUI). Six des sept cantons qui étaient cette année-là dans une situation financière précaire refusèrent la révision; les pourcentages des non les plus élevés furent enregistrés dans les cantons du Jura (81.5%), de Fribourg (66.2%) et du Valais (61.5%). Mais même des cantons qui se trouvaient dans une bonne situation financière, tels que Genève (64.9% NON) et Bâle-Ville (52.3% NON) refusèrent la révision de la Constitution. Ce furent surtout les cantons de Suisse orientale qui s'exprimèrent en

³⁵ *Loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études*, du 19 mars 1965, (RS 416.0).

³⁶ *Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études* du 9 juillet 1965 (RS 416.01).

faveur de cette modification³⁷. Le projet faisait d'ailleurs partie d'un paquet de mesures visant à une nouvelle répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Rétrospectivement, on peut dire que ce projet, qui voulait déléguer aux cantons la responsabilité totale des subsides à la formation, a très clairement échoué. Le peuple et les cantons semblaient craindre qu'une disparité croissante des subsides à la formation puisse avoir des répercussions négatives sur le développement socio-économique de notre pays³⁸. Cette votation a montré que la majorité du peuple et des cantons a jugé nécessaire que la Confédération maintienne son engagement dans ce domaine important de la formation. Une répartition fédéraliste des tâches dans le domaine des subsides repose sur le principe que les cantons restent souverains en matière d'éducation et que la Confédération participe au *développement* de la politique de l'éducation.

2.2 La CDIP et les politiques cantonales des bourses d'études

2.2.1 Le développement de la politique des bourses d'études dans les cantons

Depuis 1950, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a régulièrement et activement participé aux débats sur les bourses d'études. *Une Commission sur les bourses d'études* existait déjà, mais elle ne siégeait que de manière très irrégulière pendant les années cinquante et au début des années soixante. Cette commission traita entre autres les demandes de l'Union Nationale des EtudiantEs de Suisse pour la création d'un fonds national de subsides, le projet de la *Gesellschaft Schweizer Akademiker* pour une caisse de prêts fédéraux et le «Rapport Odermatt» (assurance de frais d'études, article de la Constitution, concordat). Les *directeurs cantonaux de l'instruction publique* ainsi que la Confédération ont, pendant de nombreuses années, débattu sur la création d'un fond national de subsides. Cette discussion a d'ailleurs été largement motivée par la demande du 17 juin 1950 de l'Union Nationale des EtudiantEs de Suisse³⁹. A ce sujet, la CDIP a procédé à de nombreuses études avec le Département fédéral de l'intérieur. Finalement, ces consultations et discussions ont fait apparaître qu'un système centralisé de subsides irait à l'encontre des traditions suisses et ne pourrait pas répondre de manière adéquate aux besoins des étudiants et étudiantes⁴⁰.

³⁷ TARAMARCAZ 1989, p. 58.

³⁸ JEANBOURQUIN 1986, p. 1.

³⁹ CDIP, procès-verbal de la séance du 19 octobre 1950, p. 11.

⁴⁰ CDIP, procès-verbal de la séance du 3 septembre 1958, p. 12.

Selon l'*article 27^{quater}* alinéa 1 CF du 8 décembre 1963, la Confédération «peut allouer des subsides aux bourses d'études et à d'autres formes de financement des études»⁴¹. Mais puisque la *souveraineté* des cantons *en matière d'éducation*⁴² doit toujours être respectée (alinéa 3 de cet article), les *cantons* sont donc seuls responsables de l'octroi de bourses d'études. Dès lors, la décision d'octroyer une bourse appartient toujours à l'office cantonal des bourses d'études, en application de l'article 1, alinéa 1, de l'«Ordonnance d'exécution du 9 juin 1965⁴³ de la loi fédérale⁴⁴ sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études». Les *cantons* ont donc l'entièvre responsabilité en ce qui concerne l'octroi de bourses d'études, mais la *Confédération* participe de manière importante à leur financement.

La création d'un article constitutionnel et d'une loi fédérale y relative nécessitent en règle générale également de nouvelles lois cantonales ou, pour le moins, une révision des lois déjà existantes. La reconnaissance au niveau fédéral de l'utilité des bourses comme étant un instrument de soutien à la formation des jeunes a néanmoins motivé les cantons dans la poursuite de leurs démarches⁴⁵. Tous les cantons ont actuellement un office des bourses qui fait généralement partie du département cantonal de l'instruction publique. Selon la grandeur du canton, une à quinze personnes employées à plein temps – dans les cantons de moindre importance, parfois à temps partiel – y travaillent et mettent en application les lois cantonales sur les bourses et les prêts d'études.

⁴¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101).

⁴² *La souveraineté des cantons en matière d'éducation* (voir SCHEUBER 1996, p. 33ss.): Lors de la révision de la Constitution de 1874, des débats acharnés ont été menés sur une *éventuelle délégation des compétences en matière d'éducation à la Confédération*. Auparavant, le peuple avait rejeté avec véhémence ce transfert de compétences et, à ce sujet, il n'a été à nouveau consulté que 99 ans plus tard. A nouveau, ce projet n'a pas été accepté: une étroite majorité des cantons a rejeté la révision prévue sur «le droit à la formation» lors de la votation du 4 mars 1973. Encore aujourd'hui, la Constitution ne contient pas de fondement légal pour régler l'instruction publique de manière uniforme. (Voir WETTSTEIN 1994, p. 11.)

Selon l'*article 27* alinéa 2 CF, *les cantons sont souverains en matière d'éducation*. Ce même article précise que les cantons sont tenus de prévoir une éducation primaire suffisante qui, d'ailleurs, doit être sous contrôle exclusif de l'Etat. La Suisse ne connaît donc pas de ministère de l'éducation ou de l'instruction publique. Au niveau fédéral, plusieurs départements fédéraux, ainsi que d'autres organes, traitent les questions appartenant au domaine de l'éducation et des sciences. En raison des conditions politiques, économiques et culturelles variées de notre pays, vingt-six systèmes différents ont été instaurés, qui font apparaître une grande variété, notamment au niveau de la scolarité obligatoire.

(Voir OFS: Annuaire statistique de la Suisse 1995, p. 329.)

⁴³ *Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études du 9 juillet 1965* (RS 416.01).

⁴⁴ *Loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études*, du 19 mars 1965 (RS 416.0).

⁴⁵ BUZEK 1994, p. 33.

2.2.2 La nécessité d'une meilleure coordination

Dans un premier temps, la collaboration intercantonale dans le domaine des bourses d'études avait comme objectifs: une transparence accrue entre les cantons, des systèmes unitaires, des prestations comparables et la définition des responsabilités des cantons face aux demandeurs (quel canton est responsable pour quelle demande?). Sans collaboration intercantonale, les demandeurs ayant déménagé pourraient se retrouver sans bourse alors que d'autres pourraient percevoir des bourses dans deux cantons différents⁴⁶.

Les cantons, et plus particulièrement la *Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)*, chargée de la coordination de l'instruction publique en Suisse, se sont rapidement rendu compte du besoin important de collaboration intercantonale. Il s'est très vite avéré que la *mise en application* des vingt-six lois cantonales différentes sur l'octroi de bourses posait des problèmes qui ne pouvaient être résolus qu'en collaboration avec les autres cantons. Etant donné la souveraineté des cantons en matière d'éducation et compte tenu du fait que la loi fédérale n'est qu'un instrument définissant les subsides aux cantons, celle-ci ne pouvait pas régler la collaboration des cantons. Il a donc fallu créer une commission *permanente*: la commission sur la politique des bourses d'études.

2.2.3 Les organes de la collaboration intercantonale

En Suisse il existe deux organes qui règlent la collaboration intercantonale dans le domaine des bourses d'études.

Au niveau *politique*, la commission sur la politique des bourses d'études collabore depuis 1970 avec la CDIP dans le but d'*harmoniser* les règlements cantonaux sur les bourses d'études⁴⁷. Cette harmonisation a comme objectif non seulement le réajustement des lois et règlements cantonaux, mais aussi une amélioration qualitative du système des bourses d'études. Tous les milieux concernés sont représentés au sein de la commission régulière: deux directeurs de l'instruction publique; trois représentants du Secrétariat général de la CDIP; trois représentants de la Confédération; six directeurs d'offices cantonaux des bourses dont parmi eux le président de la CIBE⁴⁸.

⁴⁶ SCHEUBER 1995, p. 21.

⁴⁷ ROHRER 1985, p. 110; procès-verbaux divers de séances plénières de la CDIP (1950–1959).

⁴⁸ Voir CDIP 1995, rapport annuel 1994, p. 58.

A l'heure actuelle (juin 1996) les personnes suivantes constituent la *Commission de la CDIP pour la politique des bourses d'études*:

Président: Hans HÖHENER, Président du Conseil d'Etat, Directeur de l'instruction publique, AR
Vice-président: Serge SIERRO, Conseiller d'Etat, Directeur du Département de l'instruction publique (DIP), VS

Au niveau *professionnel*, la collaboration est gérée par la *Conférence Intercantonale des Bourses d'Etudes* (CIBE), fondée à Berne le 15 avril 1966⁴⁹. Les spécialistes cantonaux de l'octroi de bourses d'études se sont rapidement rendu compte que beaucoup de demandes de bourses d'études étaient du ressort de plusieurs cantons et que le manque de conventions entre les cantons rendait leur gestion difficile et parfois même impossible. La Conférence s'est fixée trois *objectifs principaux*:

1. Elaboration de lignes directrices pour l'octroi de bourses d'études, qui prennent en compte la situation actuelle socio-politique et économique, et qui soient accessibles et applicables; élaboration de propositions d'harmonisation des normes cantonales (destinées plus particulièrement à la CDIP); échange des expériences sur le terrain (particulièrement au-delà des barrières linguistiques) et collaboration intercantionale entre les cantons et les nombreux organes intéressés;
2. Entretien des relations avec la CDIP et la Confédération; élaboration de requêtes à l'intention de la CDIP (la CIBE est membre de la commission des bourses d'études de la CDIP);
3. Publication d'une statistique annuelle sur les bourses d'études⁵⁰.

Le comité qui en est l'organe exécutif⁵¹, ainsi que selon les besoins, des groupes de travail, développent et préparent des documents pour la commission des bourses d'études de la CDIP, élaborent des prises de position et organisent des journées de réflexion et des séminaires en collaboration avec les services cantonaux des bourses d'études.

Membres: Moritz ARNET, Secrétaire général de la CDIP, Berne; Ruedi BUZEK, Directeur de l'Office des finances et des bourses, DIP, TG (dès le 13 juin 1996: Président de la CIBE); Dr Franz EHRLER, Secrétaire de la Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers, Fribourg; Jean FAVARGER, Chef du Service des allocations d'études et d'apprentissage, DIP, GE; Ernst FLAMMER, Chef de section à l'OFES, Berne; Michela HOHL, Service juridique, CDIP, Berne; Fabrice KALTENRIEDER, Chef du Service des bourses, DIP, NE; Dr Rudolf NATSCH, Vice-directeur de l'OFIAMT, Berne; Andreas SCHEUBER, Secrétaire de la Direction de la santé publique et des œuvres sociales, NW (jusqu'en décembre 1996; jusqu'au 13 juin 1996 président de la CIBE; ancien directeur de l'Office des bourses d'études du Canton de Schwyz); Elsbeth SCHMASSMANN-SPINDLER, Vice-présidente de la CIBE, Directrice du Département des bourses d'études du Département cantonal de l'économie publique, ZH (jusqu'en décembre 1996; jusqu'au 13 juin 1996: Vice-présidente de la CIBE); Dr Ingrid ZWIMPFER, Directrice de l'Office central pour la promotion de la formation professionnelle, DIP, AG.

⁴⁹ En allemand: *Interkantonale Stipendienbearbeiter-Konferenz (IKSK)*.

⁵⁰ Article 2 du *règlement* du 10 juin 1976 de la *CIBE*; incluant les changements du 21 juin et du 15 octobre 1984.

⁵¹ Actuellement (juillet 1996) le *comité de la CIBE* est constitué par:

Président: Ruedi BUZEK, Directeur de l'Office des finances et des bourses du Canton de Thurgovie
Membres: Heinz ADAM, Directeur du Département des bourses d'études du Canton de Soleure; Daniel EGLOFF, Chef du Service financier de la République et du Canton du Jura; Fabrice KALTENRIEDER, Chef du Service des bourses du Canton de Neuchâtel; Roberto PESTONI, Chef de l'Office des bourses d'études et des subsides de la République et Canton du Tessin.

Secrétaire: Hans Keller, ancien Secrétaire du Département de l'Instruction publique du canton d'Appenzell Rhodes-extérieures, Herisau.

Tous les spécialistes des services cantonaux des bourses d'études sont *membres* de la CIBE (tout particulièrement les chefs des services cantonaux des bourses d'études). Les membres de la commission de la CDIP ainsi que les représentants de plusieurs départements fédéraux, d'universités, de fondations et d'entreprises constituent des *invités permanents*.

2.2.4 L'harmonisation: la tâche la plus importante de la coordination⁵²

Depuis la création de la commission de la CDIP sur la politique des bourses d'études et de la CIBE, l'objectif principal des deux organes a été d'harmoniser les démarches. Lorsque la CDIP veut publier des recommandations ou des conventions dans le domaine des bourses d'études, l'élaboration des bases en est généralement déléguée à la CIBE.

En 1975, la CDIP a présenté les *thèses pour une politique suisse des bourses*⁵³. En 1981, elle a adopté un *modèle d'une loi cantonale sur les subsides de formation*⁵⁴. La loi modèle a pour but de faciliter aux cantons l'élaboration ou la révision de leurs lois sur les bourses et les prêts d'études. Les objectifs de ce modèle sont: l'ancrage du principe subsidiaire, l'élargissement des catégories de formation (préformation, formation de base et formation continue, ainsi que nouvelle orientation professionnelle), élaboration d'une définition claire des personnes ayant droit aux subsides et d'une réglementation sur le lieu de domicile déterminant pour l'octroi de bourses d'études. Ce modèle est actuellement revu dans sa totalité.

En 1984, la séance plénière de la CDIP a adopté une *déclaration concernant la politique des bourses d'études*⁵⁵, qui précisait entre autres: «Nos efforts en vue d'une harmonisation du régime des bourses d'études devraient être intensifiés. Nous prions les cantons d'adapter leur législation au modèle de loi-cadre approuvé par la Conférence en 1981 et de prévoir une réglementation harmonisée pour tous les niveaux et tous les types de formation. Cette réglementation doit en premier lieu se baser sur l'octroi de bourses d'études. Complémentairement, des prêts remboursables peuvent être envisagés. Il faut également veiller à ce que les boursiers n'aient à subir aucune discrimination lorsqu'ils s'établissent dans un autre canton.»

⁵² SCHEUBER 1994, p. 32. Ainsi que SCHEUBER 1995, p. 23.

⁵³ Thèses pour une politique suisse des bourses d'études du 30 octobre 1975, dans *Recommandations et décisions*, p. 19.

⁵⁴ Modèle d'une loi cantonale sur les subsides de formation du 8 mai 1981, dans *Recommandations et décisions*, CDIP, 1995, p. 63.

La loi modèle est en *révision* pour être *adaptée* à l'accord intercantonal pour l'harmonisation du régime des bourses. Le modèle révisé devrait être adopté au début de l'année 1997.

⁵⁵ Déclaration concernant la politique des bourses d'études du 8 mai 1984, dans: *Recommandations et décisions*, p. 93.

Les *thèses en vue de l'harmonisation matérielle du régime des bourses*⁵⁶ publiées en 1987, complètent la loi modèle et ont également comme objectif principal l'harmonisation. Ces thèses donnaient des précisions matérielles sur le développement et l'harmonisation des lois régissant les bourses d'études, et sur la pratique des services des bourses d'études. Elles voulaient également définir un standard minimum auquel les règlements cantonaux devaient répondre. Entre autres, ce document défendait le libre choix de la formation, donnait la *priorité aux bourses par rapport aux prêts*, donnait des précisions sur l'application de la limite d'âge et la durée des prestations, ainsi que sur le changement d'orientation en cours de formation. Ces thèses furent généralement bien reçues.

Néanmoins, la loi modèle, les thèses ainsi que les déclarations ont toutes le désavantage de n'être que *des recommandations*. Ainsi, si la majorité des cantons se conforme plus ou moins à ces recommandations, il existe encore toujours des lois, ordonnances et règlements d'applications qui vont à l'encontre des recommandations intercantoniales, et qui rendent l'harmonisation très difficile.

En juin 1990, la CIBE a soumis à la commission de la CDIP pour la politique des bourses d'études les résultats d'une enquête faite dans les vingt-six cantons au sujet de l'harmonisation matérielle⁵⁷. Etonnamment, cette enquête démontre que l'harmonisation des bourses d'études octroyées aux personnes poursuivant des *études traditionnelles* (université) et venant de familles à *bas revenu* était quasiment atteinte⁵⁸. Néanmoins, lorsque les revenus étaient plus élevés, les différences intercantoniales étaient encore très grandes. En résumé, le rapport recommandait de refaire régulièrement cette enquête, d'en améliorer les bases statistiques et de s'assurer le concours de professionnels. Cette enquête a également fait apparaître les limites du fonctionnement de milice de la CIBE.

Lors de la séance plénière de la CDIP en 1990, une analyse détaillée des tâches de coordination a été faite. A cette occasion, l'harmonisation a été reconnue comme un problème politique majeur. Par la suite, le comité directeur de la CDIP chargea la Commission pour la politique des bourses d'études d'élaborer des propositions concrètes. Le résultat du travail de la Commission constitue la convention intercantionale qui sera présentée brièvement dans le chapitre 3.3.

⁵⁶ Thèses visant l'harmonisation matérielle du régime des bourses en Suisse du 11 juin 1987, dans: *Recommandations et décisions*, Dossier 36B, Berne, CDIP, 1995, p. 185.

⁵⁷ CIBE, groupe de travail sur l'harmonisation (plus particulièrement Ruedi BUZEK et Niklaus MERZ), *Auswertung der Umfrage Sommer 1989*, Rapport à la Commission de la CDIP pour la politique des bourses d'études, mai 1990 [non publié].

⁵⁸ Ibid, p. 9.

2.3 Démarches entreprises par l'Union Nationale des ÉtudiantEs de Suisse (UNES)

Depuis 1968, l'Union Nationale des EtudiantEs de Suisse a été très active; elle a, entre autres, relevé l'insuffisance du système suisse des bourses d'études et a proposé une solution plutôt originale pour réaliser l'égalité des chances. Cette proposition fut appelée le *modèle de Lausanne*⁵⁹: tous les étudiantes et étudiants auraient eu droit – *indépendamment de la situation financière des parents* – à une sorte de revenu de base couvrant une grande partie des frais d'études et d'entretien. Selon le niveau de salaire futur, les prestations perçues auraient dû être partiellement ou entièrement remboursées. Ces sommes auraient été placées sur un fonds, qui aurait ainsi pu garantir le revenu de base d'autres étudiantes et étudiants⁶⁰.

L'UNES, en collaboration avec d'autres organismes lança également une initiative populaire. Elle recueillit 57'796 signatures, et fut reconnue valide. Toutefois, les Chambres fédérales en recommandèrent le rejet et le Comité d'initiative la retira. L'initiative obligea néanmoins les parlementaires fédéraux à se pencher sur la question des bourses d'études. Grâce à cette initiative, les *subsides* ne furent plus gérés que par un seul Office fédéral (OFES); la CDIP, et plus particulièrement la *Commission pour la politique des bourses d'études*, devinrent également plus actives⁶¹.

En 1991, l'UNES lança une autre *initiative populaire fédérale (Formation pour tous – Harmonisation des bourses)*. Le nombre de signatures requis ne fut pas atteint et elle a été déposée avec 75'000 signatures comme pétition⁶². Selon l'avis de l'UNES, l'initiative eut quand même des effets indirects: le Conseil fédéral mit en consultation une nouvelle loi, et la CDIP élabora un accord intercantonal pour l'harmonisation des bourses d'études⁶³.

⁵⁹ *Modèle de Lausanne, projet d'un nouveau mode de financement des études*, UNES, Berne, 15 mars 1971.

⁶⁰ JEANBOURQUIN 1986, p. 7.

⁶¹ Ibid.

⁶² Lors de la votation du 25 septembre 1977, la révision des articles 120 et 121 de la Constitution fédérale a été adoptée. Cette révision porta le nombre des signatures nécessaires à une initiative constitutionnelle de 50'000 à 100'000.

⁶³ UNES-Actuel N° 44, 1994, p. 19.

3 L'importance du système de bourses d'études pour la Suisse

3.1 La valeur et les objectifs de la politique des bourses

L'allocation de bourses d'études a longtemps été considérée comme un acte de charité. Mais même si elles aident à couvrir les *frais individuels de formation*, les bourses font partie intégrante de la politique de l'éducation. Si l'on met l'accent sur les objectifs initiaux des bourses d'études (et partiellement des prêts), on peut également considérer la politique des bourses comme faisant partie de la politique sociale. Les buts premiers sont: l'amélioration de *l'égalité des chances* et la répartition des revenus de manière plus égalitaire. Ces deux principes sont à la base de la paix sociale et de la prospérité de notre pays. A long terme, les bourses d'études facilitent le développement optimal de l'économie, de la culture et de la science, et permettent au pays de rester *compétitif* au niveau international. C'est particulièrement lors de périodes économiques difficiles que de nombreux jeunes ne pourraient pas, ou alors avec peine, entreprendre une formation sans recevoir de bourses d'études ou de prêts⁶⁴.

Toutes les dépenses relatives à l'éducation, et plus particulièrement les bourses d'études, sont à considérer comme des *investissements pour le futur*. Les bourses ne représentent pas seulement un soutien direct aux personnes en formation, mais elles peuvent également avoir une influence indirecte, mais cruciale, sur la décision d'entreprendre ou non cette formation. Ce n'est pas seulement le bénéficiaire qui profite de ces prestations, mais également toute la *société*. Le progrès de la science et de la recherche, ainsi que l'*avenir* de notre économie dépendent en effet dans une large mesure de personnes ayant une bonne formation, et d'une main-d'œuvre qualifiée qui peut sans cesse se perfectionner. Les retombées des bourses d'études ne peuvent donc être évaluées qu'à long terme et sont difficilement mesurables⁶⁵. Sans aucun doute, les bourses d'études représentent un facteur *économique* important, puisque les sommes investies dans la formation et le perfectionnement d'une personne sont également réinvesties dans l'économie. L'étudiante ou l'étudiant doit, par exemple, payer un loyer, faire des achats, utiliser les transports publics et participe ainsi à l'économie globale.

3.2 Les prestations du système suisse des bourses d'études

En Suisse, le développement des bourses d'études reflète clairement l'impact de l'article de la Constitution et du subventionnement fédéral. Ce développement illustre

⁶⁴ SCHEUBER 1995, p. 19.

⁶⁵ Ibid. Et BUZEK 1994, p. 34.

également la volonté des cantons d'investir dans le domaine de l'éducation par le biais des bourses d'études. Les disparités cantonales seront discutées ultérieurement.

L'annexe 2 donne une vue d'ensemble des *subventions fédérales pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études (paiements 1994 pour les dépenses cantonales 1993)*. La Confédération a – malgré une réduction linéaire de 10% – assumé une partie considérable des dépenses cantonales. En 1994, les subventions fédérales couvraient en moyenne 38.58% des dépenses cantonales. Le pourcentage des subventions varie naturellement selon la capacité financière des cantons.

Tableau 1: Les bourses d'études octroyées en Suisse (1960–1995)⁶⁶

Année	Bourses d'études octroyées (en millions de Fr.)	Dépenses par habitant (en Fr.)
1960	6.1	1.0
1965	24.4	3.9
1970	66.8	10.7
1975	137.4	21.92
1980	183.7	28.85
1985	189.7	29.80
1990	248.4	37.22
1995	283.4	40.15

Entre 1960 et 1980 les dépenses des cantons pour les bourses d'études se sont multipliées par 30. Ce développement a été rendu possible grâce aux subsides de la Confédération. En réalité, ce développement a été beaucoup moins spectaculaire si l'on ne prend en compte que les vingt dernières années ainsi que la perte du pouvoir d'achat.

⁶⁶ JEANBOURQUIN 1986, p. 6.

Tableau 2: Les chiffres détaillés des bourses d'études en Suisse (1975–1995)⁶⁷

Année	Population ⁶⁸	Bourses d'études octroyées (en Fr.)	Nombre de boursiers	Fr. par boursier	% des boursiers par rapport à la population	Dépenses par habitant (en Fr.)
1975	6'269'783	137'426'743.--	55'452	2'478.--	0.88	21.92
1976	6'269'783	139'870'672.--	54'252	2'578.--	0.87	22.31
1977	6'269'783	138'365'107.--	54'273	2'549.--	0.87	22.06
1978	6'269'783	150'360'180.--	54'427	2'762.--	0.86	23.98
1979	6'269'783	169'787'793.--	59'439	2'857.--	0.95	27.08
1980	6'365'372	183'653'916.--	61'541	2'984.--	0.97	28.85
1981	6'365'372	179'271'494.--	60'159	2'980.--	0.95	28.16
1982	6'365'372	182'457'918.--	58'788	3'104.--	0.92	28.66
1983	6'365'372	187'583'785.--	58'312	3'217.--	0.92	29.47
1984	6'365'372	184'537'874.--	55'460	3'327.--	0.87	28.99
1985	6'365'372	189'691'732.--	54'235	3'498.--	0.85	29.80
1986	6'365'372	193'402'472.--	53'466	3'617.--	0.84	30.39
1987	6'566'900	204'161'124.--	52'028	3'924.--	0.79	31.08
1988	6'617'700	218'129'728.--	52'647	4'143.--	0.80	32.97
1989	6'669'100	211'331'044.--	50'819	4'159.--	0.77	31.69
1990	6'673'900	248'389'500.--	53'275	4'662.--	0.80	37.22
1991	6'832'000	258'732'526.--	51'938	4'982.--	0.74	37.87
1992	6'833'800	292'078'229.--	55'463	5'266.--	0.81	42.74
1993	6'968'600	321'828'776.--	56'070	5'740.--	0.80	46.18
1994	7'021'200	320'883'759.--	56'390	5'690.--	0.80	45.70
1995	7'060'400	283'441'997.--	51'933	5'458.--	0.74	40.15

⁶⁷ CIBE 1981–1996, *Situation cantonale du financement des études*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement du Canton des Grisons, Stipendienstelle (Ed.)

⁶⁸ De 1970 à 1979, l'office des bourses chargé par la CIBE de faire ces statistiques, utilisa le nombre d'habitants recensés en 1970, alors que pour les années 1980 à 1986, la référence porta sur le nombre d'habitants recensés en 1980. Ceci fausse légèrement l'analyse faite jusqu'en 1987. Ce n'est qu'à partir de l'année 1987 que les chiffres provisoires annuels, mais relativement exacts de l'OFS (Annuaire statistique de la Suisse), furent utilisés. Mais, étant donné qu'entre 1970 et 1986 le nombre d'habitants a peu évolué, la déviation statistique devrait être négligeable.

Le tableau suivant présente la croissance *réelle* des dépenses en faveur des bourses d'études (*l'indice national des prix à la consommation* est pris en considération)⁶⁹. Il illustre le développement des bourses d'études (moyenne) pour les années 1975 à 1995.

Tableau 3: *Croissance réelle des bourses d'études moyennes en Suisse de 1975 à 1995*⁷⁰

Année	Bourses d'études octroyées (en Fr.)	Nombre de bénéficiaires	Bourse d'études (moyenne en Fr.)	Indice	Bourse d'études (moyenne en Fr. de 1975)
1975	137'426'743.--	55'452	2'478.--	100.0	2'478.--
1976	139'870'672.--	54'252	2'578.--	101.7	2'535.--
1977	138'365'107.--	54'273	2'549.--	103.0	2'475.--
1978	150'360'180.--	54'427	2'762.--	104.1	2'653.--
1979	169'787'793.--	59'439	2'857.--	108.1	2'643.--
1980	183'653'916.--	61'541	2'984.--	122	2'660.--
1981	179'271'494.--	60'159	2'980.--	119.5	2'494.--
1982	182'457'918.--	58'788	3'104.--	126.3	2'458.--
1983	187'583'785.--	58'312	3'217.--	130.0	2'475.--
1984	184'537'874.--	55'460	3'327.--	133.8	2'487.--
1985	189'691'732.--	54'235	3'498.--	138.4	2'527.--
1986	193'402'472.--	53'466	3'617.--	139.4	2'595.--
1987	204'161'124.--	52'028	3'924.--	141.4	2'775.--
1988	218'129'728.--	52'647	4'143.--	144.1	2'875.--
1989	211'331'044.--	50'819	4'159.--	148.6	2'799.--
1990	248'389'500.--	53'275	4'662.--	156.6	2'977.--
1991	258'732'526.--	51'938	4'982.--	165.8	3'005.--
1992	292'078'229.--	55'463	5'266.--	172.5	3'053.--
1993	321'828'776.--	56'070	5'740.--	178.2	3'221.--
1994	320'883'759.--	56'390	5'690.--	179.7	3'166.--
1995	283'441'997.--	51'933	5'458.--	182.3	2'994.--

⁶⁹ Voir aussi OFS 1995, p. 137: «L'indice suisse des prix à la consommation mesure l'évolution des prix des marchandises et des services représentatifs de la consommation des ménages privés; il indique de combien le coût de la vie a augmenté ou diminué à la suite de variations de prix, sans que son calcul soit influencé par des modifications dans le comportement des consommateurs ou dans la qualité des biens.»

⁷⁰ CIBE 1976 à 1996, *Situation cantonale du financement des études, Bourses de 1975 jusqu'en 1995*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement du Canton des Grisons, Stipendienstelle (Ed.) et TARAMARCAZ 1989, p. 24.

Entre 1975 et 1995 la *valeur nominale* d'une bourse d'études moyenne augmenta de 120.25%. Etant donné que, durant la même période, l'indice national des prix à la consommation augmenta de 82.3%, la *valeur réelle* d'une bourse d'études moyenne en Suisse n'augmenta que de 516 Francs, ce qui correspond à 20.82%. Les boursiers ont donc clairement ressenti la récession des années 70 («la crise du pétrole»). La relance économique n'apporta pas vraiment une amélioration aux bénéficiaires de bourses. Ce n'est que vers la fin des années 80 et au début des années 90 que la situation s'améliora légèrement pour les boursiers. Néanmoins, ce développement est toujours loin d'être spectaculaire, puisque la somme versée pour une bourse moyenne n'est pas très élevée. Depuis 1993, on peut constater une nouvelle diminution de la *valeur réelle* des bourses moyennes. Cette diminution est à mettre en relation avec la situation financière précaire de la Confédération et de nombreux cantons, ainsi qu'à leur volonté de faire des économies. Le Canton de Berne, en particulier, a réduit ses dépenses en faveur des bourses de 23 millions de francs en 1995. Cette réduction s'explique en grande partie en raison d'un jugement qui obligea le Canton de Berne à payer de fortes sommes en 1994.

Tableau 4: Les dépenses cantonales en faveur des bourses d'études (1995)⁷¹

Canton	Nombre d'habitants (provisoire) 1995	Dépenses (TOTAL; en Fr.)	Nombre de boursiers	Fr. par boursier (moyenne)	% de boursiers par rap. à la population	Dépenses par habitant (en Fr.)
ZH	1'174'900	36'606'435.--	5'718	6'402.--	0.49	31.16
BE	941'200	48'649'940.--	8'892	5'471.--	0.94	51.69
LU	340'300	11'587'079.--	2'035	5'694.--	0.60	34.05
UR	36'000	1'778'805.--	288	5'665.--	0.87	49.41
SZ	122'300	5'122'714.--	934	5'485.--	0.76	41.89
OW	31'100	925'550.--	241	3'840.--	0.77	29.76
NW	36'600	783'775.--	194	4'040.--	0.53	21.41
GL	39'500	1'197'540.--	194	6'173.--	0.49	30.32
ZG	91'700	2'212'885.--	446	4'962.--	0.49	24.13
FR	224'900	9'313'475.--	2'045	4'554.--	0.91	41.41
SO	238'900	8'117'316.--	1'492	5'441.--	0.62	33.98
BS	195'400	11'665'127.--	1'594	7'318.--	0.82	59.70
BL	252'100	10'938'771.--	1'598	6'845.--	0.63	43.39
SH	74'100	1'388'557.--	251	5'532.--	0.34	18.74
AR	54'300	1'504'591.--	320	4'702.--	0.59	27.71
AI	14'800	509'800.--	88	5'793.--	0.59	34.45
SG	442'700	15'908'796.--	3'010	5'285.--	0.68	35.94
GR	184'900	11'126'250.--	1'983	5'611.--	1.07	60.17
AG	528'000	14'081'807.--	2'586	5'445.--	0.49	26.67
TG	223'500	8'689'806.--	1'245	6'980.--	0.56	38.88
TI	305'400	16'262'580.--	3'596	4'522.--	1.18	53.25
VD	606'000	17'674'330.--	4'111	4'299.--	0.68	29.17
VS	271'500	9'189'255.--	2'243	4'097.--	0.83	33.85
NE	165'000	4'808'702.--	1'730	2'780.--	1.05	29.14
GE	396'000	26'230'543.--	3'662	7'163.--	0.92	66.24
JU	69'300	7'167'568.--	1'411	5'080.--	2.04	103.43
CH	7'060'400	283'441'997.--	51'933	5'458.--	0.74	40.15

⁷¹ CIBE 1996, *Situation cantonale du financement des études, Bourses 1995*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement du Canton des Grisons, Stipendienstelle (Ed.).

Graphique 1: Bourse d'études moyenne (en Fr.) par bénéficiaire en Suisse (1995)

Milliers

■ Francs (moyenne)
CIBE, mai 1996 / A. Scheuber

La colonne *Fr. par boursier (moyenne)* indique la somme moyenne reçue en 1995, et ceci indépendamment du type de formation suivie par le boursier. Toutefois, les différences entre les voies de formation sont très grandes: ainsi les personnes terminant une formation de troisième cycle sont plus âgées, elles n'habitent souvent plus chez leurs parents ou doivent effectuer des trajets relativement longs; de plus, ces formations sont généralement plus coûteuses.

Tableau 5: Bourse d'études moyenne en Suisse selon l'orientation (1995)

Orientation	Bourse d'étude moyenne	Bénéficiaire
Ecole préparant à la maturité	Fr. 4'137.-	6'987
Ecole de formation générale	Fr. 3'681.-	4'023
Ecole pour la formation d'enseignant-e-s	Fr. 5'567.-	2'881
Formations paramédicales	Fr. 6'202.-	2'678
Ecole professionnelles à plein temps	Fr. 4'037.-	4'013
Apprentissages et formations élémentaires	Fr. 3'862.-	8'618
Formation des enseignant-e-s du degré tertiaire	Fr. 6'963.-	756
Ecole polytechniques fédérales (EPF) et Ecole techniques supérieures (ETS)	Fr. 6'155.-	2'971
Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA)	Fr. 6'679.-	1'620
Formation continue	Fr. 5'943.-	1'814
Assistants sociaux/éducateurs/religieux	Fr. 8'144.-	917
Formations artistiques	Fr. 7'809.-	1'502
Hautes écoles/Universités	Fr. 7'384.-	12'522

Graphique 2: Pourcentage des boursiers par rapport à la population en Suisse (1995)

Pourcentage (par rapport à la population)

■ Pourcentage (boursiers)

CIBE, mai 1996 / A. Scheuber

La colonne *% boursiers par rapport à la population* indique, par canton, le nombre de personnes en cours de formation qui ont reçu une bourse en 1995. C'est ainsi que 2.04% des habitants du Canton du Jura ont reçu une bourse d'études, alors qu'ils n'étaient que 0.34% dans le Canton de Schaffhouse.

En 1995, le pourcentage des personnes au bénéfice d'une bourse d'études dans les cantons du Jura, du Tessin, de Neuchâtel, des Grisons, de Berne, de Genève et de Fribourg se situait de manière significative au-dessus de la moyenne suisse. Ce sont tous des cantons latins (Romandie, Tessin et Grisons), ou des cantons bilingues et même trilingues, qui comptent sur leur territoire, à l'exception du Canton de Genève, des régions et vallées difficilement accessibles. Les habitants de ces cantons ne peuvent ainsi pas suivre une formation, de troisième cycle particulièrement, sans effectuer de longs trajets ou sans déménager. Etant donné que le pourcentage des certificats de fin d'études (maturité et licence) est nettement plus élevé en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, il n'est pas surprenant que ces cantons aient également un pourcentage plus élevé de boursiers⁷². Seul le Canton de Vaud constitue une exception à cette règle, le nombre de ses boursiers se situant légèrement en-dessous de la moyenne suisse.

Graphique 3: Dépenses en faveur des bourses en Suisse par habitant (1995)

Disparités (moyenne suisse (0) = 45.70 Fr.)

CIBE, mai 1996 / A. Scheuber

⁷² OFS 1995, p. 110.

La colonne *Dépenses en faveur des bourses par habitant (en Fr.)* illustre la somme théorique dépensée par chaque habitant d'un canton en 1995 en faveur des bourses d'études. Ainsi les 1'174'900 habitants du Canton de Zurich ont dépensé la somme de 36'606'435.– francs en faveur de bourses d'études, ce qui correspond à une moyenne de Fr. 31.16 par personne. Etant donné que la moyenne suisse est de Fr. 40.15, le «Zurichois moyen» a donc dépensé Fr. 8.99 de moins en faveur de ses boursiers que le «Suisse moyen».

Les chiffres pour l'année 1995 indiquent que les *disparités* entre *cantons* sont encore très grandes. Toutefois, l'enquête 1990 de la CIBE, mentionnée dans le chapitre 2.3.4., a démontré que les disparités entre les cantons sont faibles lorsque le revenu des parents est bas⁷³.

Le graphique suivant illustre les dépenses 1995 en faveur des bourses d'études par canton ainsi que les rapports entre les cantons. Chaque carré indique le nombre de boursiers et le montant des bourses versées par canton. Cette valeur mixte correspond exactement aux *dépenses par habitant* en faveur des boursiers d'un canton donné.

⁷³ SCHEUBER 1995, p. 23.

Graphique 4: Quota des boursiers (pourcentage de boursiers par rapport à la population) et valeur moyenne d'une bourse en Suisse (1995)

Tableau 6: Les chiffres détaillés des prêts en Suisse (1975–1995)⁷⁴

Année	Nombre d'habitants ⁷⁵	Somme des prêts alloués TOTAL (en Fr.)	Nombre de bénéficiaires	Montant du prêt moyen par bénéficiaire (en Fr.)
1975	6'269'783	17'492'366.--	5'057	3'459.--
1976	6'269'783	19'167'866.--	5'095	3'743.--
1977	6'269'783	19'360'724.--	5'316	3'642.--
1978	6'269'783	20'060'399.--	5'538	3'622.--
1979	6'269'783	20'851'370.--	5'648	3'692.--
1980	6'365'372	21'529'783.--	5'841	3'686.--
1981	6'365'372	24'496'273.--	7'029	3'485.--
1982	6'365'372	25'762'056.--	7'285	3'536.--
1983	6'365'372	26'478'788.--	6'998	3'784.--
1984	6'365'372	27'850'450.--	7'089	3'929.--
1985	6'365'372	27'160'901.--	6'902	3'935.--
1986	6'365'372	27'892'924.--	6'827	4'086.--
1987	6'566'900	28'452'700.--	6'440	4'418.--
1988	6'617'700	29'834'708.--	6'431	4'639.--
1989	6'669'100	30'192'630.--	6'507	4'640.--
1990	6'673'900	34'232'164.--	6'793	5'039.--
1991	6'832'000	34'919'536.--	6'959	5'018.--
1992	6'833'800	36'170'997.--	7'030	5'145.--
1993	6'968'600	35'623'506.--	6'984	5'101.--
1994	7'021'200	33'119'865.--	6'178	5'361.--
1995	7'060'400	30'712'242.--	5'729	5'361.--

⁷⁴ CIBE 1981–1995, *Situation cantonale du financement des études*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement du Canton des Grisons, Stipendienstelle (Ed.)

⁷⁵ De 1970 à 1979, l'Office des bourses chargé par la CIBE de faire ces statistiques, utilisa le nombre d'habitants recensés en 1970, alors que pour les années 1980 à 1986, la référence porta sur le nombre d'habitants recensés en 1980. Ceci fausse légèrement l'analyse faite jusqu'en 1987. Ce n'est qu'à partir de l'année 1987, que les chiffres provisoires annuels, mais relativement exacts de l'OFS (Annuaire statistique de la Suisse) furent utilisés. Mais, étant donné qu'entre 1970 et 1986 le nombre d'habitants a peu évolué, la déviation statistique devrait être négligeable.

Entre 1975 et 1995, la *valeur nominale* du total des prêts alloués en Suisse n'a même pas doublé. Le nombre des bénéficiaires de prêts est resté relativement stable depuis 1981, à l'exception des années 1982 et 1992. Dès 1993, le nombre de bénéficiaires a fortement diminué et il s'approche actuellement de la situation antérieure à 1980.

Tableau 7: Les prêts alloués par canton (1995)⁷⁶

Canton	Population (provisoire) 1995	Sommes dépensées (TOTAL, en Fr.)	Nombre de bénéficiaires (PRÊTS)	Nombre de boursiers (BOURSES)	Fr. par bénéficiaire (moyenne)
ZH	1'174'900	4'116'548.--	551	5'718	7'471.--
BE	941'200	1'628'187.--	206	8'892	7'904.--
LU	340'300	1'824'500.--	632	2'035	2'887.--
UR	36'000	--.--	--	288	--.--
SZ	122'300	147'000.--	19	934	7'737.--
OW	31'100	70'000.--	13	241	5'385.--
NW	36'600	170'580.--	56	194	3'046.--
GL	39'500	76'300.--	9	194	8'478.--
ZG	91'700	387'000.--	55	446	7'036.--
FR	224'900	--.--	--	2'045	--.--
SO	238'900	1'549'000.--	182	1'492	8'511.--
BS	195'400	773'715.--	96	1'594	8'060.--
BL	252'100	859'000.--	126	1'598	6'817.--
SH	74'100	139'000.--	24	251	5'792.--
AR	54'300	167'300.--	35	320	4'780.--
AI	14'800	99'100.--	11	88	9'009.--
SG	442'700	1'345'100.--	149	3'010	9'028.--
GR ⁷⁷	184'900	--.--	--	1'983	--.--
AG	528'000	2'516'450.--	566	2'586	4'446.--
TG	223'500	431'400.--	110	1'245	3'922.--
TI	305'400	3'991'150.--	642	3'596	6'217.--
VD	606'000	264'230.--	45	4'111	5'872.--
VS	271'500	8'225'525.--	1'814	2'243	4'534.--
NE	165'000	255'075.--	122	1'730	2'091.--
GE	396'000	1'155'102.--	150	3'662	7'701.--
JU	69'300	520'980.--	116	1'411	4'491.--
CH	7'060'400	30'712'242.--	5'729	51'933	5'361.--

Dans la plupart des cantons, les bourses jouent un rôle beaucoup plus important que les prêts. Traditionnellement, les cantons allouent plutôt des bourses que des prêts aux personnes en cours de formation. Ainsi, en 1995, le pourcentage de personnes au bénéfice d'un prêt par rapport à celles bénéficiant d'une bourse n'a dépassé 15% que dans cinq cantons: Valais (80.9%), Lucerne (31.1%), Nidwald (28.9%), Argovie (21.9%) et Tessin (17.9%).

Graphique 5: Comparaison entre le nombre de bénéficiaires de prêts et de bourses en Suisse



IDHEAP / A. Scheuber, mai 1996

La plupart des cantons allouent généralement en priorité des bourses. Les prêts peuvent être alloués en lieu et place, ou en complément des bourses. Dans certains cantons, l'octroi de bourses va obligatoirement *de pair* avec un prêt. Le Canton de Lucerne, par exemple, alloue un quart de la somme totale sous forme de prêt lorsque le demandeur poursuit une première formation du degré tertiaire, une deuxième formation du degré

⁷⁶ CIBE 1996, *Situation cantonale du financement des études, Bourses 1995*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement du Canton des Grisons, Stipendienstelle (Ed.)

⁷⁷ Depuis de nombreuses années, le Canton des Grisons n'alloue pas de prêts d'études. En 1995, les Cantons d'Uri et de Fribourg n'ont également pas alloué de prêts.

secondaire, une formation continue ou un cours de recyclage. Lorsque le demandeur poursuit une deuxième formation du degré tertiaire, ou un perfectionnement après avoir terminé une formation professionnelle du degré tertiaire, la totalité de la somme est allouée sous forme de prêt⁷⁸. Le Canton du Valais a un règlement spécifique pour l'allocation de bourses et de prêts, et accorde, dans la plupart des cas, une *combinaison* de bourse et de prêt. Cela explique d'ailleurs le grand nombre de bénéficiaires de prêts dans ce canton⁷⁹.

Réflexions générales sur l'utilisation des statistiques relatives aux subsides à la formation:

Il est important de ne pas tirer des conclusions trop hâtives lorsque l'on parle des statistiques sur les subsides de formation. Le montant des dépenses en faveur des bourses d'études ne reflète pas forcément l'engagement d'un canton en faveur de l'éducation, car généralement les autres dépenses cantonales dans le domaine de l'instruction publique représentent des sommes bien plus élevées (institutions de formation cantonales et intercantonales, frais de scolarité, salaires des enseignants, etc.). Pour établir une comparaison globale, toutes ces dépenses devraient être prises en compte. Il faut aussi prendre en considération que dans certains cantons les personnes qui souhaitent poursuivre une formation sont obligées d'effectuer de très longs trajets, ou même d'habiter hors de leur canton. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle les Cantons du Jura, du Tessin et des Grisons, ou même celui de Berne, assument des dépenses (par habitant) relatives aux bourses plus élevées que, par exemple les Cantons de Zurich, de Zoug ou de Genève. Malgré cela certaines *disparités* au niveau des bourses d'études ne sont pas toutes explicables et il y a lieu de se poser des questions.

Malgré l'excellent travail de l'Office fédéral de la statistique (voir Annexe 3)⁸⁰, il n'existe malheureusement toujours pas de statistiques ou d'analyses suffisamment élaborées dans certains domaines. Cela concerne particulièrement les statistiques relatives au domaine social⁸¹ et celles sur les bourses et les prêts d'études. Bien souvent, le fait que la Suisse soit constituée de la Confédération et de vingt-six cantons souverains est perçu très positivement, mais cela rend la tâche plus difficile pour les

⁷⁸ Verordnung zum Stipendiengesetz des Kantons Luzern, 4 septembre 1992 (Edition du 1^{er} janvier 1996), § 8, N° 575a.

⁷⁹ Décret du 14 mai 1986 concernant l'*allocation de bourses d'études et de prêts* (die Gewährung von Stipendien und Ausbildungsdarlehen), Art. 8.

⁸⁰ Office fédéral de la statistique 1995, p. 84.

⁸¹ Voir GILLIAND/ROSSINI, *Le budget social de la Suisse*, 1995, p. 11. Dans le cadre du programme 29 du Fonds National, les deux auteurs ont rassemblé et commenté de très nombreuses statistiques sur la sécurité sociale, ce qui a d'ailleurs beaucoup amélioré la transparence dans ce domaine. Ces statistiques facilitent le développement et la prise de décision dans le domaine de la politique sociale.

statisticiens. Dans le *domaine des subsides de formation*, la plupart des données et des statistiques reposent sur le volontariat, ce qui limite de manière importante le temps qui peut être investi. De surcroît, les sommes à disposition pour des analyses professionnelles sont largement insuffisantes. Cette situation donne à réfléchir quand l'on sait que pour l'année 1995, la Suisse a dépensé presque 285 millions de francs (1994 = 320 millions de francs) en faveur des bourses d'études et environ 31 millions de francs (1994 = 33 millions de francs) en faveur des prêts⁸².

3.3 Une innovation importante: l'Accord intercantonal pour l'harmonisation du régime des bourses⁸³

Comme mentionné plus haut, la CDIP avait chargé en 1990 la Commission pour la politique des bourses d'études d'élaborer des propositions pour une meilleure harmonisation des bourses en Suisse. La Commission a répondu à cette demande en soumettant à la CDIP le dossier intitulé *Accord intercantonal pour l'harmonisation du régime des bourses*. Pour des raisons financières, économiques et politiques, la CDIP décida en 1995 de ne pas mettre ce dossier (Annexe 4) en consultation auprès des cantons, mais d'attendre une situation plus propice. Face à une situation économique difficile, la CDIP craignait en effet que ce dossier engendre des débats peu constructifs au niveau des parlements cantonaux et que, par conséquent, les fondements légaux du système des bourses soient reconsidérés.

Résumé des objectifs principaux qui devraient être atteints avec l'Accord intercantonal proposé:

- Définition des compétences cantonales grâce à une réglementation claire du *domicile juridique en matière de bourses* au moyen d'un *texte législatif* qui supplanterait les dispositions cantonales contraires.
- Fixation de *normes minimales et de principes* auxquels les réglementations cantonales devraient se conformer, après la signature de l'accord et son entrée en vigueur.
- Pour que les objectifs intercantonaux fixés puissent être atteints, les cantons devraient *collaborer entre eux*. Il est donc impératif de nommer une instance qui assure la mise en place, ainsi que la surveillance de l'adhésion aux principes de l'accord, et de lui mettre à disposition les instruments nécessaires. Cette tâche serait confiée à la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) qui, la plupart du temps, délèguerait ce travail à la commission pour la

⁸² Voir aussi SCHEUBER 1995, p. 25.

⁸³ Voir «Message sur l'Accord intercantonal sur l'harmonisation du régime des bourses», (Projet du 15 décembre 1994: A. SCHEUBER / Commission pour la politique des bourses d'études de la CDIP (non publié) et SCHEUBER 1995, p. 25.

politique des bourses et à la CIBE. La collaboration avec la *Confédération* à ce sujet est primordiale, puisque cette dernière subventionne de manière importante les dépenses des cantons.

- A moyen terme, l'accord devrait permettre d'améliorer l'harmonisation des *montants versés par type de bourses*. Toutes les statistiques⁸⁴ à ce sujet montrent clairement qu'il existe encore de grandes disparités entre les cantons, disparités qui ne sont que partiellement justifiables. Les facteurs régionaux et cantonaux qui jouent certainement un rôle sont: le niveau des salaires, les taux d'impôts, le coût de la vie, la mentalité ou les prestations de l'instruction publique. Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas équitable, que deux étudiants, issus d'une situation familiale et financière comparable, suivant par exemple des études dans une même université, reçoivent des bourses d'études largement différentes uniquement parce qu'ils proviennent de deux cantons différents. Cela signifie que les parents et les boursiers se trouvent, selon les cantons, face à des dépenses très différentes avant de recevoir des subsides sous forme de bourses.
- L'intérêt de l'accord sur les autres interventions de la CDIP (loi modèle, thèses, déclarations) est qu'il aurait *force de loi* pour les cantons.

Le projet d'accord est actuellement à disposition des directeurs cantonaux de l'instruction publique, et donc des cantons. La CDIP espère ainsi qu'à l'occasion de révisions de lois cantonales sur les bourses, cet accord serve de référence et puisse déployer ses *effets par anticipation*.

⁸⁴ Voir tableaux et graphiques dans le chapitre 3.2. de la première partie de ce dossier.

2^e Partie: Scénarios et variantes du passage d'un système de bourses à un système de prêts

1 Remarques préliminaires

La première partie de ce dossier a présenté de manière détaillée l'historique et l'importance du système de bourses en Suisse. La deuxième partie traitera des modèles de calcul et établira une comparaison des coûts entre différents types de cantons, classés par catégorie de capacité financière. En effet, il n'est pas possible, dans le cadre de ce dossier, de se livrer à une comparaison détaillée, qui prendrait en compte toutes les lois et ordonnances cantonales respectives. Néanmoins, il est possible de tirer des conclusions d'ordre général sur les problèmes qu'un changement de système de subsides pourrait créer. Une analyse plus détaillée, ainsi qu'une appréciation globale pour toute la Suisse, serait réalisable dans le cadre d'un mandat relatif à une étude plus exhaustive.

Le chapitre suivant comprend des analyses internes, réalisées par des chefs de services des bourses ou par les départements concernés. Pour des raisons diverses (protection des données, dossier encore en consultation, etc.), les sources ne sont pas toujours citées explicitement. Les références bibliographiques ne sont donc pas entièrement complètes.

2 Les tendances dans plusieurs cantons

Le thème du *remplacement des bourses par des prêts* a régulièrement fait l'objet, au cours des vingt dernières années, de discussions et débats parmi les différents partis politiques ou parlements cantonaux. A maintes reprises, certains parlementaires ont cru avoir découvert un potentiel d'économies importantes. Pour l'instant, ces débats n'ont pas engendré de démarches concrètes, comme l'illustre le tableau sur les prêts alloués par cantons, et le graphique sur la relation entre les bénéficiaires de prêts et de bourses en Suisse (graphique 5). Rares sont les cantons qui lient l'allocation d'une bourse d'étude à un prêt.

Ces dernières années on a pu constater à nouveau une augmentation des interventions (parlementaires); une initiative a même été lancée dans le Canton du Tessin. La multiplication de ces démarches est sûrement liée à la situation financière précaire de la Confédération et de nombreux cantons. Une enquête complète à ce sujet n'a pas pu être faite, mais on trouvera ci-dessous quatre exemples des différentes démarches politiques entreprises dans les cantons:

- Zurich: *Postulat* du 21 décembre 1992 de Hans-Jacob Heitz (PRD, Winterthur) et Peter Aisslinger (PRD, Zurich): «Le gouvernement cantonal est invité à examiner l'éventuelle mise en place d'une obligation légale pour tous les bénéficiaires de

- bourses d'études de rembourser les sommes allouées, qui serait applicable à tous les domaines de la formation.»⁸⁵
- Tessin: *Initiative populaire* du 15 février 1993 «tendant à réduire les coûts de l'administration cantonale». Cette proposition de réduction des dépenses administratives inclut les bourses d'études, suggère de les supprimer, et les remplacer par des prêts.⁸⁶
 - Fribourg: Motion «Bourses d'études et de formation», Jean-Louis Voléry (PDC) et sept co-signataires, 14 janvier 1994: «Par mesure d'équité et d'économie, je demande au Conseil d'Etat de faire en sorte que toutes les bourses accordées dans le canton soient remboursées après les études par les bénéficiaires dès que ces derniers ont atteint un revenu supérieur à la moyenne.»⁸⁷
 - Bâle-Ville: «*Anzug betreffend vermehrter Ausrichtung von Darlehen anstelle von Stipendien*» (déposé à la Chancellerie le 7 décembre 1994) (L. Dick [PRD] et 25 co-signataires).⁸⁸

Certaines de ces démarches reposaient sur des comparaisons faites avec des systèmes de subsides à la formation d'autres Etats. Ces comparaisons doivent être éte rejetées du fait que les systèmes ne sont pas vraiment comparables. Ainsi en *Suède*, par exemple, les subsides à la formation du «post secondary level» (correspondant à peu près à notre degré tertiaire) sont constitués à 25% de bourses d'études et à 75% de prêts. Or, lorsque le demandeur a atteint l'âge de la majorité, le calcul des subsides se fait absolument *indépendamment du revenu des parents*, ce qui n'est pas le cas en Suisse. Une initiative pour l'introduction en Suisse de l'indépendance financière vis-à-vis des parents n'aurait aucune chance, comme le montre d'ailleurs le sort réservé aux initiatives de l'*UNES*. Une comparaison des dépenses globales dans ce domaine entre la Suisse et la Suède (qui ne compte que deux millions d'habitants de plus que notre pays) est d'ailleurs révélatrice. Pour l'année 1992/1993 le total des prêts aux 250'000 étudiants suédois atteignait 1.3 milliards de francs.⁸⁹

⁸⁵ Dossiers mis à disposition par Peter ZWEIFEL, Chef du Secteur bourses d'études de la Direction de l'instruction publique du Canton de Zurich.

⁸⁶ Dossiers mis à disposition par Roberto PESTONI, Chef de l'Office des bourses d'études et subsides de la Direction de l'instruction publique du Canton du Tessin.

⁸⁷ Dossiers mis à disposition par Franz BOSCHUNG, Chef du Service des subsides de formation du Canton de Fribourg.

⁸⁸ Dossiers mis à disposition par Dr Charles STIRNIMANN, Chef de l'Office des subsides de formation du Canton de Bâle-Ville.

⁸⁹ Voir dossiers de Peter ZWEIFEL, DIP Zurich et BUNDESMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG, Vienne 1991, volume 3/1, pp. 99.

3 Les coûts de l'octroi de prêts

3.1 La comparaison entre cantons est-elle possible?

L'allocation de subsides à la formation est, selon l'article 27^{quater} de la Constitution fédérale⁹⁰, du ressort des cantons; ainsi chaque canton a ses propres lois et ordonnances d'exécution cantonales. Depuis l'apparition des thèses et de la loi modèle de la CDIP⁹¹, la plupart des cantons s'efforcent d'harmoniser leurs lois cantonales. De surcroît, *l'Accord intercantonal pour l'harmonisation du régime des bourses*⁹² (Annexe 4) a motivé nombre de cantons à poursuivre leurs efforts pour atteindre un meilleur niveau d'harmonisation et une équité intercantionale plus juste. Même si l'accord n'a pas encore été mis en consultation, il influence néanmoins déjà les démarches des cantons et représente un modèle de référence.

C'est au niveau de l'*application* des lois cantonales qu'il existe particulièrement des différences considérables. Il est généralement possible de distinguer trois différents systèmes: *le système de couverture du déficit*⁹³, *le système à points*⁹⁴ et un *système mixte*. L'existence de certaines différences entre les cantons est ainsi tout à fait justifiée. Il a déjà été relevé que les conditions cadres ne sont pas les mêmes pour tous les cantons, comme par exemple le niveau des salaires, le coût de la vie, les prestations de l'instruction publique, le taux des impôts. Par ailleurs, la politique des bourses d'études d'un canton est certainement influencée par la mentalité de ses habitants. Enfin, il faut prendre en compte la capacité financière du canton, même si celle-ci est quelque peu atténuée par les subventions reçues de la Confédération. Bien que tous ces facteurs soient à prendre en considération, et qu'ils expliquent certaines disparités

⁹⁰ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101).

⁹¹ Modèle du 8 mai 1981 de la *loi cantonale sur les subsides de formation* et *Thèses visant l'harmonisation matérielle du régime des bourses en Suisse*, CDIP, 11 juin 1987.

⁹² Projet de la Commission pour la politique des bourses d'études de la CDIP du 15 décembre 1994. Traité par le comité directeur le 8 septembre 1994.

⁹³ Du revenu familial sont déduits les frais de formation et d'entretien du boursier. Si le résultat est négatif, ce déficit définira la bourse ou, selon les cantons, la bourse et le prêt alloués. Il existe de nombreuses variantes de ce système de calcul. Ainsi beaucoup de cantons ne prennent pas en compte la totalité du revenu des parents, mais définissent une somme «supportable». D'autres cantons considèrent qu'une partie de la somme nécessaire à la formation doit être couverte par des revenus accessoires; cette somme n'est alors pas comptée dans le déficit. Une bourse ne couvre donc pas les 100% du déficit calculé. La fortune des parents et des étudiants est également prise en compte.

⁹⁴ Pour le système à points, un certain nombre de points (positifs ou négatifs) correspond au revenu des parents selon une échelle définie. Des points négatifs sont attribués à partir d'un certain niveau de fortune. Des points positifs sont attribués pour des frères et sœurs. Chaque point positif donne droit à une certaine somme. Ce montant est fixé annuellement et dépend des moyens disponibles (budget), du nombre de boursiers, du renchérissement, et souvent du type de formation. Il existe de nombreuses variantes de ce système.

existantes, il est nécessaire d'entreprendre les démarches adéquates pour réduire les *différences trop marquées*.⁹⁵

Au niveau des *systèmes de prêts*, il existe également de grandes différences intercantonales, particulièrement en ce qui concerne le *remboursement*, le *paiement des intérêts*, le *taux d'intérêt*, et la *somme maximale prêtée*⁹⁶. Ainsi, dans certains cantons, il ne faut commencer à rembourser le prêt qu'après une certaine période. La période même de remboursement peut s'étendre de 5 à 15 ans. Durant le temps de la formation, aucun intérêt ne court sur les prêts. Certains cantons ne demandent aucun intérêt, si le remboursement est effectué par tranches régulières. D'autres cantons ne réclament des intérêts qu'après qu'un délai de carence. Pour le bénéficiaire de prêts, le taux d'intérêt – lorsqu'il n'est pas de 0% – est généralement fixe. La plupart des cantons demandent un intérêt qui correspond aux hypothèques de premier rang auprès de la banque cantonale respective.

3.2 Les effets de la situation financière de la Confédération sur la politique des cantons

De nombreux articles de journaux et de magazines, écrits par quantité d'auteurs, peuvent être cités pour illustrer la situation financière et politique dans laquelle se trouve la Confédération actuellement. En résumé, ils disent tous la même chose, à savoir que la situation actuelle n'est pas propice pour que la Confédération assume de nouvelles tâches, ou même développe ses prestations actuelles. En raison de sa situation financière précaire, la Confédération se limite actuellement à maintenir le niveau de prestations atteint dans le domaine de l'instruction publique. En réalité, la Confédération a même déjà réduit certaines de ses prestations puisque les cantons ont subi une réduction linéaire de 10% des subventions en faveur des bourses (Annexe 1).⁹⁷

Les cantons ne pourraient probablement pas maintenir le niveau actuel des bourses si la Confédération diminuait encore ses subventions. Il est probable que les cantons s'orienteraient alors plutôt vers un système de prêts. Or, si les cantons n'allouent plus que des prêts, ils supporteraient entièrement la charge des subsides à la formation, *puisque la Confédération ne subventionne pas les prêts d'études*.

⁹⁵ Commentaire sur la thèse n° 4 des thèses établies par la CDIP du 11 juin 1987 ainsi que commentaire sur l'article 8 (Bemessung der Stipendien) du Message sur l'*Accord intercantonal sur l'harmonisation des bourses d'études de la CDIP*, Projet du 15 décembre 1994: A. SCHEUBER / Commission pour les bourses d'études de la CDIP (non publié).

⁹⁶ Voir les lois et ordonnances d'exécution cantonales respectives ainsi que KATAPULT (Magazine de Bilanz) N° 4, 1990, p. 90 (ne paraît plus).

⁹⁷ SCHEUBER 1996, p. 36 et SCHEUBER 1994, p. 15. Voir aussi ARNET, ibid., p. 8 et ARNET, NZZ, 8 mars 1995.

3.3 La relativité d'un modèle de calcul pour les subsides à la formation

Une comparaison globale intercantonale entre les vingt-six cantons est à l'évidence extrêmement difficile à réaliser et serait très coûteuse. La CIBE a fait des comparaisons partielles entre certaines orientations pour les années 1989 et 1990⁹⁸ mais, en raison d'un manque de ressources financières et de personnel, elle a dû renoncer à une nouvelle étude. Au niveau du *calcul* des prêts ainsi que des prestations, les différences entre les cantons sont très grandes, ce qui ne facilite guère la comparaison. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles une comparaison globale des prestations cantonales réelles n'a encore jamais été faite. Plusieurs cantons ont néanmoins testé et discuté des modèles de calcul, souvent suite à des interventions politiques au niveau de leurs parlements respectifs⁹⁹.

3.4 Le type de calcul proposé

3.4.1 Remarques préliminaires

Le deuxième objectif du présent dossier est d'examiner si, comme le prétendent certains auteurs de postulats ou de motions, les cantons pourraient effectivement réaliser des économies importantes (voir chapitre 1). Cette question peut être évaluée par l'utilisation de calculs-types et leur application à différents cantons. Il est évident que pour faire une comparaison entre cantons, il faut prendre en compte la capacité financière des cantons et le niveau respectif des subventions de la Confédération.

Avant tout, il est nécessaire de calculer les dépenses totales que les cantons et les bénéficiaires de prêts auront à supporter avec les intérêts débiteurs et les coûts administratifs. Ensuite, il faut comparer ces coûts aux dépenses cantonales en faveur des bourses, sans oublier le fait que les cantons ne recevront plus de subsides de la Confédération. Sur la base d'estimations multiples, *deux types de calcul pour trois*

⁹⁸ CIBE, Groupe de travail sur l'harmonisation (particulièrement Ruedi BUZEK et Niklaus MERZ), *Auswertung der Umfrage Sommer 1989*, Rapport à la Commission pour la politique des bourses d'études de la CDIP, mai 1990 (non publié).

⁹⁹ Ruedi BUZEK (TG; nouveau président de la CIBE) et Niklaus MERZ (président de la CIBE de 1983 à 1990) ont fait en 1985–1986 un nombre de calculs qui permettent des conclusions d'ordre général.

Lors de la réunion du 8 décembre 1995 de la Commission pour la politique des bourses d'études de la CDIP, le président du Conseil d'Etat Hans HÖHENER (AR) a émis le souhait que le problème concernant la pression montante pour supprimer les bourses en faveur de prêts soit dorénavant traité plus sérieusement. Il fut approuvé par tous les membres de la commission. L'objet du présent dossier va donc dans ce sens, même si le thème de ce travail avait été fixé avant la réunion en question.

catégories de cantons seront présentés. Pour simplifier le problème, le calcul est basé sur un scénario de formation universitaire type.

3.4.2 Typologie du demandeur de prêt

Variante 1: La personne type vient d'une famille peu aisée et fait des études universitaires. Elle est célibataire et a dû emménager près du lieu de formation. Une aide annuelle de Fr. 12'000.– lui est allouée. Notre personne modèle a terminé ses études en cinq ans avec l'obtention d'une licence ou d'un diplôme (1985–1990). Elle a reçu un prêt de Fr. 60'000.– au total.¹⁰⁰

Variante 2: Le statut social de la personne type est le même, mais à la fin de ses études, elle a tout de suite entrepris une thèse. La durée totale des études s'est donc prolongée de *trois ans*. La personne n'a pas eu besoin d'un prêt additionnel, puisqu'elle a travaillé en qualité d'assistante universitaire. Néanmoins, le *remboursement* du prêt et le paiement de *l'intérêt* débiteur ont été *retardés de trois ans*.

3.4.3 Estimations et explications¹⁰¹

– *Remarques générales:*

Afin de garantir une évaluation équitable du système de prêts, des estimations d'ordre moyen ont été réalisées. Les taux d'intérêts réels des dernières années ont été pris en compte, et les scénarios sont donc à considérer comme réalistes. Pour les quatre dernières années de la période de remboursement, il a été tenu compte d'un taux d'intérêt moyen.

Il est nécessaire de définir également les coûts du prêt pour le demandeur/bénéficiaire même. Ces coûts tiennent compte des prestations futures à fournir, ainsi que des répercussions qu'ont, pour le bénéficiaire, la décision d'entreprendre

¹⁰⁰ Pour de nombreux étudiants et étudiantes, il n'est pas possible de terminer les études en cinq ans, soit parce que la durée d'étude moyenne de l'orientation choisie est plus longue que la durée minimale (p. ex.: lic. phil. I), soit parce que les études choisies durent plus longtemps (p. ex.: en médecine = 12 semestres). De nombreux étudiants sont obligés de travailler parce qu'ils ne peuvent pas recevoir une bourse d'études, alors que leurs parents sont loin d'être riches. En fait, *seuls 14%* des étudiants et étudiantes reçoivent une bourse.

¹⁰¹ En ce qui concerne les estimations, nous reprenons en partie des estimations faites par d'autres auteurs, tout particulièrement celles élaborées par Ruedi BUZEK (TG). Plus récemment, des estimations ont été faites par Roberto PESTONI du Canton du Tessin. Des documents du Canton de Fribourg (Franz BOSCHUNG), de Glaris (Louis BIEHLER) et de Zurich (Peter ZWEIFEL) ont également été consultés.

une formation dans ces conditions. Une évaluation globale de la rentabilité du passage complet d'un système à un autre se doit d'inclure ces facteurs.

– *Choix des cantons et montants des subsides:*

Les subventions fédérales pour les dépenses des cantons en matière de bourses sont basées sur une définition de la capacité financière du canton (Annexe 1). Les cantons de faible capacité financière (JU, VS, AI, OW, UR, NE et FR) ont reçu entre 1985 et 1990 *des subventions fédérales* couvrant les dépenses en faveur des bourses à raison de 60%. Pour les cantons de forte capacité financière le pourcentage est de 20% (ZG, BS, ZH et GE) et pour les cantons de capacité financière moyenne il varie entre 21 à 59%. Pour simplifier le calcul relatif à cette troisième catégorie, un pourcentage moyen de 40% est pris en compte. Toutefois, *lors d'allocation de prêts, les cantons ne reçoivent pas de subventions fédérales.*

Le calcul sera fait sur la base de trois catégories de cantons (*forte, moyenne et faible capacité financière*) et non pas pour chaque canton individuellement. Pour faire une comparaison complète entre tous les cantons, il faudrait se livrer à une évaluation très détaillée, canton par canton, évaluation qui tiendrait compte de toutes les lois et ordonnances d'exécution cantonales. Malgré cela, en raison des taux de subventions variés, il faudrait quand même s'attendre à des différences prononcées, particulièrement pour les cantons de capacité financière moyenne.

– *Montant du prêt et acomptes:*

Selon les règlements cantonaux en vigueur sur le remboursement des prêts d'études, le bénéficiaire ne paie pas d'intérêts durant la période d'études, bien que le prêt ait été alloué au début de la période de formation. L'exemple retenu porte sur une durée d'études qui s'étend de l'automne 1985 à l'automne 1990. Les tranches du prêt ont toujours été versées au début de l'année (1986, 1987, 1988, 1989 et 1990). Le montant de chacune des cinq tranches était de *Fr. 12'000.–*, soit au total *Fr. 60'000.–*.

– *Remboursement par acomptes:*

Variante 1: Le remboursement doit avoir lieu au cours des dix années suivant la fin des études, en *dix acomptes de Fr. 6'000.–*. Le bénéficiaire doit payer ces acomptes à la fin de chaque année. Les intérêts à sa charge sont calculés à partir de janvier 1991. Il a payé le premier acompte à la *fin de l'année 1991*, et payera le dernier acompte à la fin de l'an 2000.

Variante 2: De nombreux cantons connaissent des périodes de remboursement plus courtes, mais, en contrepartie, ils prennent en charge les intérêts débiteurs au-delà de la fin des études. Dans notre exemple le canton supporte les intérêts débiteurs pendant toute la période du doctorat, ce qui est d'usage dans la plupart

des cantons¹⁰². Ce n'est que *trois ans après l'obtention de la licence*, c'est à dire en 1994, que les intérêts débiteurs doivent être payés par le bénéficiaire. Néanmoins, le prêt doit être remboursé en 6 ans seulement, en 6 acomptes de *Fr. 10'000.–* Le premier acompte doit être payé *à la fin de l'année 1994*, le dernier *à la fin de l'année 1999*.

Souvent, l'obtention de la licence ou du diplôme marque la fin des études, mais elle peut également marquer le début d'une nouvelle phase transitoire: préparation d'une *thèse*, choix (ou obligation) de faire un stage souvent mal rémunéré pendant une certaine durée (p. ex.: stage de juriste ou d'avocat au barreau), commencement d'études post-grade ou encore, notamment en Suisse romande, période de chômage¹⁰³. Pour ces raisons, le début du remboursement et le paiement des intérêts ne peuvent intervenir que *quelques années* après la fin des études.

Il arrive également, pour d'autres raisons (p. ex.: cas social), que le remboursement ne puisse pas commencer dès la fin des études. C'est en prévision de toutes ces situations que des cantons connaissent des règlements qui, d'office, reculent le début du remboursement de quelques années (p. ex.: deux ans).

– *Coûts administratifs (prêts et bourses):*

Prêts: En règle générale, les coûts administratifs pour un prêt sont plus élevés que ceux pour une bourse, du fait qu'à la routine administrative (p. ex.: conseil, gestion des formulaires, recherche, discussion, calcul, demande, soumission à la commission des bourses ou au supérieur, recours, élaboration des budgets, correspondance, etc.) s'ajoute la gestion des prêts (recherches particulières à l'allocation des prêts, contrôle, mutations, gestion des acomptes, cas problématiques, sommations, mises aux poursuites, non-remboursements).

En 1994, le montant moyen d'une *bourse d'études* était de *Fr. 5'690.–* et, celui d'un *prêt*, de *Fr. 5'361.–* A l'avenir on peut s'attendre à ce que le montant moyen d'un prêt soit d'environ *Fr. 6'000.–* Les cantons allouent des bourses d'études pour des formations d'une durée très variable. Néanmoins, la période de remboursement est

¹⁰² Aujourd'hui déjà certains cantons assument les intérêts débiteurs pendant une certaine période *après* l'obtention du doctorat, de manière à faciliter l'intégration dans la vie professionnelle. Les problèmes financiers actuels rendent impossible une telle démarche pour de nombreux cantons.

¹⁰³ NZZ, 20/21 janvier 1996, p. 14. Durant l'été 1993, 9.2% des étudiants ayant terminé leurs études se retrouvèrent au chômage, en été 1995, ils ne furent plus que 6.4%. En Suisse alémanique le taux de chômeurs ayant une formation universitaire est descendu de 7.1 à 4.2%; en Suisse romande, ce taux est resté plus élevé, mais il a également diminué (de 13.7 à 10%). Cette différence s'explique par la situation économique moins stable de la Suisse romande, par un nombre plus grand d'universitaires et par la durée plus courte des études.

toujours de dix (variante 1) ou de six ans (variante 2). Le montant à rembourser ne correspond donc pas forcément au montant alloué.

Exemples (Variante 1): Lorsqu'une personne reçoit pendant cinq ans un prêt annuel de Fr. 6'000.–, elle doit rembourser au moins Fr. 3'000.– pendant dix ans en plus des intérêts cumulés. Mais, si une personne reçoit, pendant deux ans, un prêt de Fr. 6'000.– par année, elle ne doit rembourser à la fin des études que Fr. 1'200.– par année pendant la période de dix ans. Cette différence est à prendre en compte lors de l'estimation de la fluctuation des remboursements. *En règle générale*, une formation s'étend *au minimum* sur une durée de trois à quatre ans.

Si l'on comptabilise la totalité du travail et des prestations nécessaires (comptabilité, contrôle, sommations et mise aux poursuites, organisation du service, etc.) un collaborateur à plein temps peut gérer environ 600 demandes de prêts. Nous partons du principe que la demande de prêt ne doit pas être renouvelée plus d'une fois par année puisque, en règle générale, le système d'attribution est défini annuellement. Un changement de la méthode de calcul (prise en compte de facteurs tels que: le montant du revenu et de la fortune du demandeur et de sa famille, impôts, fin des études ou changement d'orientation, changement d'état civil, nombre de frères et sœurs en cours de formation, lieu de domicile, etc.) peut avoir des répercussions considérables sur le montant du prêt alloué et peut influencer la décision même d'attribuer un prêt. A la gestion des 600 prêts alloués, s'ajoutent les demandes de prêts rejetées (100 à 150 cas). En définitive, un collaborateur doit donc gérer environ 750 *demandes de prêts*. Evidemment, ce nombre ne peut être atteint que si le service des bourses possède une *organisation optimale*. Les frais d'administration doivent également inclure, le cas échéant, le travail additionnel des départements cantonaux des finances.

Les frais moyens pour un poste à temps complet (y compris les collaborateurs de longue date et les supérieurs) sont d'environ Fr. 120'000.– (salaire, prestations de l'employeur, prestations sociales, achat de matériel informatique, matériel de bureau, frais d'impression, loyer du bureau, amortissement du bâtiment, dépenses pour la formation continue, frais, etc.). Une estimation de 600 prêts par année, d'un montant moyen de Fr. 6'000.–, permet de constater qu'une seule personne pourrait gérer et allouer par année des prêts pour une somme totale de Fr. 3'600'000.–: *Ainsi, pour 1 Franc alloué en prêt, il faut donc compter avec des frais administratifs de 3.50%.*¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ce point a été discuté par téléphone le 8 janvier 1996 avec Roger MORET, responsable auprès de la Banque cantonale de Schwyz (SKB) de la gestion des prêts d'études alloué par le canton. Cette solution n'est d'ailleurs possible que parce que le canton alloue peu de prêts. Il faut noter que le canton reste responsable des prêts et assume les frais et les intérêts. Roger MORET m'a fait remarquer que les coûts pour une hypothèque sont d'environ Fr. 3'000.–, et que les coûts pour la gestion de prêts et de crédits sont généralement sous-estimés.

Bourses: L’attribution de bourses est normalement plus simple que l’allocation de prêts, raison pour laquelle il est possible de gérer un nombre plus élevé de demandes de bourses. Il est évident que cela dépend aussi du système de calcul cantonal utilisé. Les cantons utilisant un système à points ont des frais administratifs légèrement plus bas que les cantons utilisant un système de couverture du déficit. Lorsque le service est bien organisé, un collaborateur à plein temps peut traiter environ 900 demandes de bourses (750 réponses positives et 150 demandes rejetées).

Les frais annuels pour un poste à temps complet sont d’environ Fr. 120’000.–. Si les bourses allouées sont en moyenne de Fr. 6’000.– le collaborateur peut ainsi gérer, par année, des bourses pour une somme de Fr. 4’500’000.–. *Pour 1 Franc alloué en bourse, il faut donc compter avec des frais administratifs de 2.70%.*

– *Commissions et frais bancaires:*

Le canton doit payer à la banque par trimestre un quart, respectivement par année **1%**, de commission pour les frais bancaires. Même si l’administration cantonale assumait, à l’avenir, la plus grande partie des dépenses, les banques ne seraient sûrement pas en mesure de travailler gratuitement, étant donné que la gestion des prêts nécessite une administration continue.¹⁰⁵

Durant de longues périodes, l’argent n’est pas à disposition de la banque. Une éventuelle dévalorisation est normalement couverte par les intérêts. Les prêts d’études ne sont pas forcément une bonne affaire pour une banque, raison pour laquelle elle est obligée de demander une commission. *D’autre part, en prêtant de l’argent pour des études, elle peut espérer se faire de nombreux clients qui, plus tard (soit quelques années après la fin des études) pourraient appartenir au cercle des clients solvables.* De ce point de vue, les banques peuvent considérer l’investissement dans le domaine des prêts d’études comme faisant partie de leur action publicitaire.

– *Pertes dues à des prêts non remboursés:*

Les prêts ne peuvent pas toujours être remboursés. Ils doivent parfois être remis, ou transformés en bourses d’études. Actuellement, sur une centaine de dossiers, on

¹⁰⁵ Lucerne, un canton qui alloue relativement beaucoup de prêts, doit payer 1% de commission plus les frais éventuels (conversation téléphonique du 16 janvier 1996 avec Deborah BUCHER, collaboratrice juridique et cheffe de l’Office des bourses du Canton de Lucerne). Etant donné le volume de prêts très bas, la Banque cantonale de Schwyz, elle, ne facture pas de commission. Elle devra sûrement revoir sa politique lors d’un changement de régime, puisqu’actuellement elle supporte ces frais administratifs elle-même.

peut estimer que de trois à six prêts doivent être amortis¹⁰⁶. Il est peu probable que le taux des amortissements augmente suite à une transition complète vers le régime de prêts. *Pour notre modèle, nous allons utiliser un taux de 5%*. Il est évident que ce taux est influencé par la situation économique, puisque lors d'une récession on compte plus de faillites, et que la situation économique peut rendre impossible le remboursement d'un prêt, que ce soit par le bénéficiaire ou par sa famille. Lors de périodes de chômage, le nombre de prêts non remboursés peut également augmenter. Il existe en outre toujours des *situations particulières*, qui rendent impossible le remboursement total ou partiel d'un prêt.

- *Intérêts débiteurs à charge du canton (pendant la formation):*

Le canton est obligé de payer des intérêts débiteurs aux banques. Dans notre exemple, le canton paie chaque année des intérêts à la banque (cantonale). Pour la *première variante*, la période va du 1^{er} janvier 1986 au 31 décembre 1990 et, pour la *deuxième variante*, du 1^{er} janvier 1986 au 31 décembre 1993. Le taux d'intérêt correspond à une première hypothèque, comme il est d'usage dans la plupart des cantons¹⁰⁷. Le développement de l'intérêt débiteur se résume ainsi:

Tableau 8: Développement du taux d'intérêt pour la 1^{re} hypothèque de la Banque cantonale de Schwyz (1986–1993)

	Année	Valable depuis	Taux d'intérêt	Intérêt annuel
<i>Variantes 1 et 2:</i>	1986	1 ^{er} avril 83	5 ^{1/2} %	5.50% (1986)
	1987	1 ^{er} avril	5 ^{1/4} %	5.31% (1987)
	1988	1 ^{er} août	5%	5.15% (1988)
	1989	1 ^{er} juin	5 ^{1/2} %	5.42% (1989)
		1 ^{er} octobre	6%	
	1990	1 ^{er} mai	6 ^{1/2} %	6.33% (1990)
<i>Variante 2:</i>	1991	1 ^{er} février	7%	6.96% (1991)
	1993	1 ^{er} août	6 ^{1/2} %	7.00% (1992)
		1 ^{er} octobre	6%	6.65% (1993)
		1 ^{er} décembre	5 ^{3/4} %	

¹⁰⁶ Il est très difficile de faire une estimation exacte. Le canton de Schwyz a dû amortir pendant les 3%–4% dernières années environ 5% des prêts. Chaque fois, une situation exceptionnelle (cas social) ne permettait pas le remboursement.

¹⁰⁷ Pour notre calcul modèle nous avons utilisé les taux d'intérêts de la Banque cantonale de Schwyz, qui devraient plus ou moins correspondre à la moyenne suisse.

– *Trésorerie des cantons:*

La plupart des cantons connaissent des problèmes de trésorerie, et ils ont même souvent des dettes considérables. Ils ne disposeraient donc pas des moyens pour financer eux-mêmes les prêts à l'occasion d'une transition complète vers le régime des prêts d'études. Ils devraient donc s'endetter encore davantage, alors même que la situation financière du canton joue un rôle important au moment de la conclusion d'un nouvel emprunt¹⁰⁸. Pour notre modèle de calcul, nous partons du principe que le canton est obligé d'emprunter des capitaux à un taux d'intérêt du marché. Dans notre exemple, le canton a trouvé les financements utiles auprès de la banque cantonale, et paie le taux d'intérêts valable pour les crédits accordés aux collectivités de droit public – taux qui correspond en général à celui des hypothèques en premier rang. Pour simplifier notre exemple, nous allons donc utiliser ce taux, le même qui sera payé par le bénéficiaire de prêt.

– *Intérêts débiteurs à charge du bénéficiaire (après la fin des études):*

Les intérêts à charge du bénéficiaire de prêt ont été calculés à partir du 1^{er} janvier 1991 (**variante 1**) respectivement à partir du 1^{er} janvier 1994 (**variante 2**). Les intérêts doivent être payés annuellement. Jusqu'à fin novembre 1995, nous pouvons travailler avec les taux d'intérêts réels, ensuite nous utiliserons un taux d'intérêt moyen (estimation). Même pour les spécialistes, le développement des taux est difficile à prévoir, puisqu'il dépend dans une large mesure de l'économie, du marché des capitaux, etc.

Depuis l'été 1993, le taux d'intérêt pour une hypothèque en premier rang a baissé continuellement. Il est descendu de 7 à 6^{1/2}%, et le 1^{er} avril 1996, il s'abaisse même à 5%. Il est bien possible qu'en 1996 il passe en-dessous des 5%, mais il est aussi possible que jusqu'en l'an 2000 il remonte considérablement. Pour notre exemple, nous allons utiliser (jusqu'en l'an 2000) la moyenne des taux d'intérêts des quinze dernières années, à savoir 5^{3/4}%.

¹⁰⁸ Conversations téléphoniques du 9 et 17 janvier 1996 avec Werner BROGLE (Département des finances), Chef de l'Administration des finances du Canton de Schwyz.

Tableau 9: Développement du taux d'intérêt pour la 1^{re} hypothèque de la Banque cantonale de Schwyz (1991–1996) et estimations (1996–2000)

Année	Valable depuis	Taux d'intérêt	Intérêt annuel
1991	1 ^{er} mai 90	6 ^{1/2} %	6.96% (91)
	1 ^{er} février	7%	7.00% (92)
1993	1 ^{er} août	6 ^{1/2} %	6.65% (93)
	1 ^{er} octobre	6%	5.56% (94)
1994	1 ^{er} décembre	5 ^{3/4} %	5.50% (95)
	1 ^{er} avril	5 ^{1/2} %	5.06% (96)
1996	1 ^{er} janvier	5 ^{1/4} %	5.75% (97–2000)
	1 ^{er} avril	5%	
<i>Estimation: 1997–2000</i>	1 ^{er} janvier (-1.1.2001)	5 ^{3/4} %	

– *Dévalorisation:*

La dévalorisation de l'argent est également un facteur à prendre en considération dans le calcul, puisque l'argent prêté n'est pas disponible pendant plusieurs années. On pourrait rétorquer que cela s'applique également aux bourses, mais celles-ci sont amorties dans l'année. Jusqu'à maintenant, tous les postulats et motions parlementaires ont négligé la dévalorisation dans leur développement, alors qu'elle représente un aspect important de la comparaison entre le régime des bourses et celui des prêts. Il est également vrai que les intérêts payés par les bénéficiaires couvrent une grande partie de cette dévalorisation; néanmoins, pendant la période de formation, la dévalorisation est entièrement à la charge des cantons.

Le paiement des acomptes se fait toujours en début d'année. Etant donné qu'à cette période, l'indice du coût de la vie est connu, un calcul précis peut être fait. Nous pouvons donc tenir compte tant des années qui ont connu un taux de renchérissement faible que de celles qu'ont connu un taux relativement élevé (pour la Suisse).

Pendant la période de remboursement, même si le bénéficiaire paie un intérêt débiteur, les sommes prêtées ne sont que partiellement disponibles. Pour notre calcul, nous allons utiliser les indices suisses des prix à la consommation publiés jusqu'en 1995.

Malgré cela, la dévalorisation ne sera pas incluse dans nos modèles de calculs; elle devrait être plus ou moins compensée par les intérêts débiteurs. Mais, en principe, la dévalorisation devrait être prise en compte pour pouvoir établir une analyse globale

du problème. Le mois de décembre 1982 a été défini comme la base (Indice = 100) de l'indice national des prix à la consommation.¹⁰⁹

Tableau 10: L'indice national des prix à la consommation: (1986–1995 [–2000 estimation])

	Année déterminante pour l'indice	Année d'étude	Indice
Chiffres connus:	1986	1985/86	108.5
	1987	1986/87	110.6
	1988	1987/88	112.8
	1989	1988/89	118.4
	1990	1989/90	124.7
<i>2^e variante:</i>	1991	1990/91	131.2
	1992	1991/92	135.7
	1993	1992/93	139.0
	1994		139.6
	1995 (fin nov.)		142.3
Estimation:	1996		145.6
	1997		148.9
	1998		152.2
	1999		155.5
	2000		158.8

¹⁰⁹ Source: Schwyzer Kantonalbank, dans: *Der Schweizerische Hauseigentümer*, 15 décembre 1995

Tableau 11: Développement d'un prêt moyen en tenant compte de la dévalorisation (de 1986–2000)

Année	Paiement					Remboursement		
	Tranches	Capital	Intérêt débiteur (canton)	In-dice	Dévaloration	Acomptes	Capital	Intérêt débiteur (bénéficiaire)
1. (1986)	12'000.--	12'000.--	660.--	108.5	0.--			
2. (1987)	12'000.--	24'000.--	1'274.--	110.6	504.--			
3. (1988)	12'000.--	36'000.--	1'854.--	112.8	792.--			
4. (1989)	12'000.--	48'000.--	2'601.--	118.42	688.--			
5. (1990)	12'000.--	60'000.--	3'798.--	124.73	780.--			
Sous-tot.		60'000.--	10'187.--		7'764.--			
6. (1991)		60'000.--		131.23	900.--	6'000.--	60'000.--	4'176.--
7. (1992)		54'000.--		135.72	430.--	6'000.--	54'000.--	3'780.--
8. (1993)		48'000.--		139.01	584.--	6'000.--	48'000.--	3'192.--
9. (1994)		42'000.--		139.6	252.--	6'000.--	42'000.--	2'335.--
10. (1995)		36'000.--		142.3	972.--	6'000.--	36'000.--	1'980.--
11. (1996)		30'000.--		145.6	990.--	6'000.--	30'000.--	1'518.--
12. (1997)		24'000.--		148.9	792.--	6'000.--	24'000.--	1'380.--
13. (1998)		18'000.--		152.2	594.--	6'000.--	18'000.--	1'035.--
14. (1999)		12'000.--		155.5	396.--	6'000.--	12'000.--	690.--
15. (2000)		6'000.--		158.8	198.--	6'000.--	6'000.--	345.--
TOTAL	60'000.--	60'000.--	10'187.--		19'872.--	60'000.--	0.--	20'431.--

3.5 Deux variantes de prêts et leurs coûts

Les deux variantes sont calculées pour des formations de type universitaire, compte tenu du fait que c'est la formation pour laquelle les cantons dépensent le plus en bourses d'études (en moyenne presqu'un tiers des dépenses). En 1995, les dépenses totales pour cette orientation étaient de Fr. 92'467'510.– (sur un total de 285 millions de francs).

Les deux variantes choisies représentent des cas de prêt type, très répandu en Suisse. Dans la plupart des cantons, les règlements prévoient une période de remboursement plus longue que celle retenue pour la variante 2. Mais, en raison des intérêts facturés, la plupart des étudiantes et étudiants essaient néanmoins de rembourser les prêts dans les meilleurs délais.

3.5.1 Variante 1

La période de formation est de cinq ans. Pendant toute la durée des études, le canton paie tous les frais et les intérêts débiteurs. Après la fin des études, le bénéficiaire paie les intérêts débiteurs et rembourse le prêt par acomptes échelonnés sur dix ans.

Tableau 12: Le développement d'un prêt moyen de 1986 à 2000 (variante 1)

Année	Paiement			Remboursement		
	Tranches	Capital	Intérêt débiteur (canton)	Tranches	Capital	Intérêt débiteur bénéficiaire
1. (1986)	12'000.--	12'000.--	660.--			
2. (1987)	12'000.--	24'000.--	1'274.--			
3. (1988)	12'000.--	36'000.--	1'854.--			
4. (1989)	12'000.--	48'000.--	2'601.--			
5. (1990)	12'000.--	60'000.--	3'798.--			
6. (1991)				6'000.--	60'000.--	4'176.--
7. (1992)				6'000.--	54'000.--	3'780.--
8. (1993)				6'000.--	48'000.--	3'192.--
9. (1994)				6'000.--	42'000.--	2'335.--
10. (1995)				6'000.--	36'000.--	1'980.--
11. (1996)				6'000.--	30'000.--	1'518.--
12. (1997)				6'000.--	24'000.--	1'380.--
13. (1998)				6'000.--	18'000.--	1'035.--
14. (1999)				6'000.--	12'000.--	690.--
15. (2000)				6'000.--	6'000.--	345.--
TOTAL	60'000.--	60'000.--	10'187.--	60'000.--	0.--	20'431.--

Au total les frais du capital et les intérêts débiteurs pour le prêt susmentionné s'élèvent, en quinze ans, à Fr. 90'618.-- (capital = Fr. 60'000.--; frais débiteurs à charge du canton = Fr. 10'187.-- et frais débiteurs à charge du bénéficiaire = Fr. 20'431.--). La valeur réelle en 1986 aurait été de Fr. 61'914.--, ce qui démontre que les intérêts couvrent presqu'entièrement le renchérissement, intérêts qui sont d'ailleurs payés en grande partie par le bénéficiaire du prêt.

Le bénéficiaire est naturellement libre de rembourser le prêt plus rapidement, par des acomptes plus élevés, ce qui réduit considérablement le montant de l'intérêt débiteur. Malheureusement, cette solution n'est souvent pas envisageable. Les raisons peuvent en être nombreuses: premier salaire bas, acquisitions diverses pour emménager, fondation d'une famille, chômage, etc.

Tableau 13: Dépenses pour un prêt (variante 1)

Dépenses (prêt)	Canton	Bénéficiaire de prêt	TOTAL
Intérêt débiteur	10'187.--	20'431.--	30'618.--
Commission et frais (1 %)	600.--		600.--
Administration (3.50 %)	2'100.--		2'100.--
Amortissement d'autres prêts (proportion de 5 %)	3'000.--		3'000.--
Remboursement du prêt		60'000.--	60'000.--
Dépenses pour le prêt	15'887.--	80'431.--	96'318.--

Dans cette variante, le canton doit supporter un bon quart d'un prêt de Fr. 60'000.– en intérêts débiteurs et en frais. De son côté, le bénéficiaire doit, en incluant les intérêts, rembourser 134% de la somme empruntée.

3.5.2 Variante 2

La période de formation est de cinq ans. Pendant les trois ans qui suivent la fin des études, le bénéficiaire de prêt prépare une thèse et travaille en qualité d'assistant à l'université. Le canton paie donc les intérêts débiteurs et les frais pendant huit ans. Ensuite, le bénéficiaire assume les intérêts débiteurs et rembourse le prêt par acomptes en six ans.

Tableau 14: Le développement d'un prêt moyen de 1986 à 1999 (variante 2)

Année	Paiement			Remboursement		
	Tranches	Capital	Intérêt débiteur (canton)	Tranches	Capital	Intérêt débiteur (bénéficiaire)
1. (1986)	12'000.--	12'000.--	660.--			
2. (1987)	12'000.--	24'000.--	1'274.--			
3. (1988)	12'000.--	36'000.--	1'854.--			
4. (1989)	12'000.--	48'000.--	2'601.--			
5. (1990)	12'000.--	60'000.--	3'798.--			
6. (1991)		60'000.--	4'176.--			
7. (1992)		60'000.--	4'200.--			
8. (1993)		60'000.--	3'990.--			
9. (1994)				10'000.--	60'000.--	3'336.--
10. (1995)				10'000.--	50'000.--	2'750.--
11. (1996)				10'000.--	40'000.--	2'024.--
12. (1997)				10'000.--	30'000.--	1'725.--
13. (1998)				10'000.--	20'000.--	1'150.--
14. (1999)				10'000.--	10'000.--	575.--
TOTAL	60'000.--	60'000.--	22'553.--	60'000.--	0.--	11'560.--

En quatorze ans les dépenses *totales*, qui incluent le capital, les frais et les intérêts débiteurs, sont de Fr. 94'113.– pour le prêt susmentionné (capital = Fr. 60'000.–, frais débiteurs à charge du canton = Fr. 22'553.–, et frais débiteurs à charge du bénéficiaire = Fr. 11'560.–). Le canton a dû payer des intérêts débiteurs additionnels de Fr. 12'366.– par rapport à la première variante puisque, durant trois années supplémentaires, des intérêts ont été comptabilisés sur la totalité du prêt. De surcroît, pendant les années 1991 à 1993, les taux d'intérêts étaient relativement élevés (en moyenne entre 6.65 et 7.00%).

Dans cette variante, le bénéficiaire est également libre de rembourser le prêt plus rapidement en payant des acomptes plus élevés, ce qui réduit les intérêts débiteurs. Puisque la période de remboursement de cette variante est déjà relativement courte, un remboursement plus rapide n'est pas réaliste dans la plupart des cas.

Tableau 15: Dépenses pour un prêt (variante 2)

Dépenses (prêt)	Canton	Bénéficiaire de prêt	TOTAL
Intérêt débiteur	22'553.--	11'560.--	34'113.--
Commission et frais (1 %)	600.--		600.--
Administration (3.50 %)	2'100.--		2'100.--
Amortissement d'autres prêts (proportion de 5 %)	3'000.--		3'000.--
Remboursement du prêt		60'000.--	60'000.--
Dépenses pour le prêt	28'253.--	71'560.--	99'813.--

Dans cette variante, le canton doit dépenser presque la moitié du montant alloué (Fr. 60'000.–) en frais et intérêts débiteurs. Sans vouloir tirer des conclusions hâtives il faut, en toute honnêteté, se poser la question de savoir si de telles dépenses, uniquement pour couvrir les intérêts, les frais et les coûts administratifs, sont rentables pour les cantons. La même somme permettrait d'allouer plus de deux bourses annuelles de Fr. 12'000.– chacune à un étudiant ou à une étudiante.

4 Comparaison des coûts entre l'octroi de bourses ou de prêts pour trois catégories de cantons

4.1 Remarques préliminaires

- *Bourses:*
Une bourse d'études n'engendre *aucune dette* pour le *boursier*, ce qui n'est pas le cas d'un prêt. Les bénéficiaires de prêts doivent rembourser la totalité de la somme perçue, et assumer les intérêts débiteurs après la fin des études.
- *Subventions fédérales:*
Depuis 1992, la Confédération a *réduit ses subventions linéairement de 10%*. Un canton de forte capacité financière reçoit donc aujourd'hui encore 18%, un canton de capacité financière moyenne environ 36% et un canton de faible capacité financière encore 54% de subventions. Actuellement, cette mesure est encore en vigueur, et elle le restera au moins jusqu'en 1997 (Annexe 1). Elle n'influence

néanmoins pas notre calcul, puisque les subventions aux cantons n'ont été réduites que depuis 1992 et que notre exemple porte sur les années 1986 à 1990.

- *Dépenses des cantons en faveur des prêts:*

A première vue, l'allocation exclusive de prêts semble apporter certaines *économies*, si l'on ne prend en considération que les dépenses des cantons: ces économies sont d'ailleurs nettement moins grandes pour la variante 2 que pour la variante 1. Il faut néanmoins constater que, moins la capacité financière d'un canton est bonne, moins il peut faire des «économies», étant donné que la Confédération ne subventionne pas les prêts. *Lors d'un passage à un régime de prêts, les cantons ne recevraient plus de subventions et, en conséquence, moins de moyens financiers seraient disponibles pour le soutien de la formation. On peut penser que cette situation serait nettement plus difficile à gérer pour les cantons de faible capacité financière.*

- *Prise en considération des dépenses totales (des cantons et des bénéficiaires de prêts):*

Dans le cadre d'une analyse globale, les économies faites par les cantons doivent être mises en relation avec les *dépenses forcément plus élevées* (voir aussi chapitre 5 de la 2^e partie) des jeunes en cours de formation. *Lors d'un passage complet à un système de prêts, les bénéficiaires de prêts devraient rembourser la totalité (dans notre exemple Fr. 60'000.-) de la somme prêtée. On ne peut assurément, dans aucune des variantes présentées plus haut, parler «d'économies» pour les bénéficiaires.*

4.2 Comparaison des coûts pour les cantons de forte capacité financière

Un canton de forte capacité financière a reçu, entre 1987 et 1991 (pour les dépenses des années 1986 à 1990), des subventions couvrant **20%** des dépenses en faveur des bourses d'études.

Tableau 16: Dépenses pour une bourse d'études dans un canton de forte capacité financière

Contributions et dépenses (bourse)	Dépenses en Fr.
Bourse pour 5 ans (5 x Fr. 12'000.--)	60'000.--
Subvention fédérale = 20 %	- 12'000.--
Coûts administratifs (2.70 %)	+ 1'620.--
TOTAL Dépenses pour une bourse (canton)	49'620.--

Tableau 17: Comparaison des coûts entre une bourse et un prêt d'études pour un canton de forte capacité financière

Appréciation globale (toutes les dépenses sont prises en considération)	Variante 1 sans subvention fédérale	Variante 2 sans subvention fédérale	Variante 1 avec subvention fédérale	Variante 2 avec subvention fédérale
Bourse d'études: Somme totale (toutes les dépenses sont incluses)			61'620.--	61'620.--
Subvention fédérale: 20 %			- 12'000.--	- 12'000.--
Bourse: Dépenses du canton	49'620.--	49'620.--	49'620.--	49'620.--
Prêt d'études: dépenses du canton	- 15'887.--	- 28'253.--	- 15'887.--	- 28'253.--
Réduction des dépenses du canton grâce à l'allocation de prêt	33'733.--	21'367.--	33'733.--	21'367.--
"Economies" pour le canton en %	67.98 %	43.06 %	54.74 %	34.67 %
Intérêt débiteur du bénéficiaire de prêt (sans remboursement)	- 20'431.--	- 11'560.--	- 20'431.--	- 11'560.--
Diminution globale des dépenses grâce à l'allocation de prêt	13'302.--	9'807.--	13'302.--	9'807.--
"Economies" totales en %	26.80 %	19.76 %	21.58 %	15.91 %

4.3 Comparaison des coûts pour les cantons de capacité financière moyenne

Un canton de capacité financière moyenne a reçu, entre 1987 et 1991 (pour les dépenses des années 1986 à 1990), des subventions fédérales couvrant entre 21% et 59% des dépenses en faveur des bourses d'études. Pour notre comparaison, nous allons prendre en considération une subvention moyenne de **40%**.

Tableau 18: Dépenses pour une bourse d'études dans un canton de capacité financière moyenne

Contributions et dépenses (bourse)	Dépenses en Fr.
Bourse pour 5 ans (5 x Fr. 12'000.--)	60'000.--
Subvention fédérale = 40 %	- 24'000.--
Coûts administratifs (2.70 %)	+ 1'620.--
TOTAL Dépenses pour une bourse (canton)	37'620.--

Tableau 19: Comparaison des coûts entre une bourse et un prêt d'études pour un canton de capacité financière moyenne

Appréciation globale (toutes les dépenses sont prises en considération)	Variante 1 sans subvention fédérale	Variante 2 sans subvention fédérale	Variante 1 avec subvention fédérale	Variante 2 avec subvention fédérale
Bourse d'études: Somme totale (toutes les dépenses sont incluses)			61'620.--	61'620.--
Subvention fédérale: 40 %			- 24'000.--	- 24'000.--
Bourse: Dépenses du canton	37'620.--	37'620.--	37'620.--	37'620.--
Prêt d'études: dépenses du canton	- 15'887.--	- 28'253.--	- 15'887.--	- 28'253.--
Réduction des dépenses du canton grâce à l'allocation de prêt	21'733.--	9'367.--	21'733.--	9'367.--
"Economies" pour le canton en %	57.76 %	24.89 %	35.26 %	15.20 %
Intérêt débiteur du bénéficiaire de prêt (sans remboursement)	- 20'431.--	- 11'560.--	- 20'431.--	- 11'560.--
Diminution globale des dépenses grâce à l'allocation de prêt	1'302.--		1'302.--	
"Economies" totales en %	3.46 %		2.11 %	
Excédent total des dépenses dues au régime de prêts		(-) 2'193.--		(-) 2'193.--
Excédent total des dépenses en %		(-) 5.82 %		(-) 3.55 %

4.4 Comparaison des coûts pour les cantons de faible capacité financière

Un canton de faible capacité financière a reçu, entre 1987 et 1991 (pour les dépenses des années 1986 à 1990), des subventions fédérales couvrant 60% des dépenses en faveur des bourses d'études.

Tableau 20: Dépenses pour une bourse d'études dans un canton de faible capacité financière

Contributions et dépenses (bourse)	Dépenses en Fr.
Bourse pour 5 ans (5 x Fr. 12'000.--)	60'000.--
Subvention fédérale = 60 %	- 36'000.--
Coûts administratifs (2.70 %)	+ 1'620.--
TOTAL Dépenses pour une bourse (canton)	25'620.--

Tableau 21: Comparaison des coûts entre une bourse et un prêt d'études pour un canton de faible capacité financière

Appréciation globale (toutes les dépenses sont prises en considération)	Variante 1 sans subvention fédérale	Variante 2 sans subvention fédérale	Variante 1 avec subvention fédérale	Variante 2 avec subvention fédérale
Bourse d'études: Somme totale (toutes les dépenses sont incluses)			61'620.--	61'620.--
Subvention fédérale: 60 %			- 36'000.--	- 36'000.--
Bourse: dépenses du canton	25'620.--	25'620.--	25'620.--	25'620.--
Prêt d'études: dépenses du canton	- 15'887.--	- 28'253.--	- 15'887.--	- 28'253.--
Réduction des dépenses du canton grâce à l'allocation de prêt	9'733.--		9'733.--	
"Economies" pour le canton en %	37.98 %		15.79 %	
Excédent des dépenses grâce à l'allocation de prêt		(-) 2'633.--		(-) 2'633.--
Excédent des dépenses du canton en %		(-) 10.27 %		(-) 4.27 %
Intérêt débiteur du bénéficiaire de prêt (sans remboursement)	- 20'431.--	- 11'560.--	- 20'431.--	- 11'560.--
Excédent total des dépenses du régime de prêts	(-) 10'698.--	(-) 14'193.--	(-) 10'698.--	(-) 14'193.--
Excédent total des dépenses en %	(-) 41.75 %	(-) 55.39 %	(-) 17.36 %	(-) 23.03 %

4.5 Résumé de la comparaison des coûts

Le graphique suivant illustre les dépenses totales pour les bourses d'études et les deux variantes de prêts présentées ci-dessus. Les différents coûts que les cantons, la Confédération et les bénéficiaires de prêts, devraient supporter ressortent clairement.

Graphique 6: Comparaison des coûts entre une bourse et un prêt d'études (coûts pour la Confédération, le canton et le bénéficiaire de prêt)

(Bourse ou prêt de 60'000 Fr.)

IDHEAP / A. Scheuber, janvier 1996

5 Les conséquences du passage à un système de prêts

5.1 Explications générales

Au cours des pages suivantes, nous allons évaluer les conséquences du passage d'un régime de bourses à un régime de prêts d'études pour les cantons et pour les milieux concernés par la politique des bourses (les boursiers, les jeunes en cours de formation, ainsi que leurs familles). Il ne s'agit pas seulement d'évaluer les conséquences d'ordre financier. Toutefois, pour éviter les répétitions, nous renoncerons à présenter à nouveau les nombreux chiffres.

Les différents domaines, à savoir politique des finances, économie, éducation et politique sociale ne peuvent et ne doivent pas être considérés séparément. Ainsi, la situation financière d'un pays dépend largement des contribuables et de l'économie. Cette dernière ne peut être forte que lorsque la paix sociale du pays est garantie et qu'un nombre suffisant d'individus au bénéfice d'une bonne formation, ainsi qu'une main-d'œuvre qualifiée, permettent de produire les biens nécessaires. A son tour, l'Etat ne

peut assumer les dépenses de la politique sociale et de l'éducation que sur une base économique et financière solide. Finalement, tous ces différents domaines dépendent d'une infrastructure fonctionnelle et d'un environnement (dans le sens large) intact et humain.

5.2 Conséquences financières

A première vue, les *cantons* pourraient réaliser des *économies* en passant totalement à un système de prêts, particulièrement si le système d'allocation ressemble à celui utilisé dans la *variante 1*. Lors d'une mise en application de la *variante 2*, ce sont principalement les cantons de *forte capacité financière* qui pourraient faire des économies substantielles. Actuellement, les deux variantes sont appliquées dans les cantons à part plus ou moins égale. Les économies éventuelles doivent dès lors être relativisées puisque, pour les cantons de *faible capacité financière* particulièrement, le passage à un système de prêts pourrait engendrer des dépenses plus élevées.

Globalement, il est nécessaire de mettre *en relation* les éventuelles économies des cantons, puisque lors d'un changement de système les cantons et, en dernière instance, les jeunes en cours de formation ainsi que leurs familles, ne recevraient plus de *subventions de la Confédération*, alors que ces dernières représentent des sommes considérables (1993 = 38.58%; Annexe 2). Lors d'un passage complet à un régime de prêts, le niveau de formation en Suisse ne pourrait être maintenu que si les cantons finançaient eux-mêmes les quelques 40% des dépenses en faveur des bourses que la Confédération subventionne actuellement. Il est donc évident que, vu sous cet angle, les scénarios d'économies perdent beaucoup de leur intérêt.

Dans le cadre de cette étude, nous avons utilisé des *estimations moyennes*, qui ne sont sûrement pas irréalistes. Lors d'une forte augmentation du nombre des prêts, il faudrait en fait s'attendre à un *taux de non-remboursement* de plus de 5%, particulièrement si la situation financière précaire et le taux de chômage actuel ne s'améliorent pas. Les *coûts administratifs* pourraient alors facilement doubler puisque les sommations, les amendes et les mises en poursuite engendrent des frais très élevés.

Très rapidement, on se trouverait dans la situation de devoir gérer *plusieurs milliards de francs* uniquement pour le domaine du soutien à la formation. Pour un étudiant, qui aurait commencé de demander un prêt pour aller au collège, l'Etat devrait payer des intérêts pendant plus de dix ans. Dans ces cas, la période de remboursement serait très longue et l'Etat serait obligé de gérer ces sommes pendant quinze à vingt ans, sommes qui ne seraient ainsi pas disponibles pour d'autres projets.

Si ces *mesures de dérégulation de la formation académique* sont mises en application, comme le proposent certains dirigeants renommés, ainsi que certains professeurs d'économie de l'Université de St-Gall (HSG), l'endettement des jeunes en cours de

formation pourrait rapidement se monter à *10 ou 20 milliards de francs*. Dans leur ouvrage, les auteurs concernés recommandent entre autres d'augmenter les taxes universitaires, de manière à ce qu'elles couvrent les frais occasionnés, ceci dans le but de raccourcir la durée des études, et dans l'intérêt d'une *vérité des coûts (Kostenwahrheit)*¹¹⁰. Cela impliquerait que les étudiantEs, ainsi que leurs parents, devraient, sans aucune différenciation, payer les taxes universitaires qui, selon l'orientation choisie, pourraient être de l'ordre de 20'000.– à 120'000.– francs *par année*. Toujours selon ces mêmes auteurs, l'Etat devrait allouer des *bourses* (en partie des *bourses de rendement* pour les personnes très qualifiées) et des prêts à taux d'intérêt faible. Le financement se ferait alors par le biais d'un *marché de crédits spécifiques*, calqué sur l'exemple des «student loans» utilisés aux Etats-Unis.¹¹¹ Sans faire le calcul exact, il est évident qu'en Suisse les moyens financiers disponibles en faveur des bourses, et particulièrement des prêts, devraient être multipliés par dix, en tout cas en ce qui concerne la formation universitaire. Même si certaines analyses et déclarations faites dans le Livre blanc devaient s'avérer exactes, il semble certain que les propositions relatives aux taxes universitaires ne soient pas judicieuses. Il n'est pas dans *l'intérêt politico-financier* des cantons ou de la Confédération d'obliger les jeunes et leurs familles à *s'endetter pareillement*. Les auteurs de la publication «Ayons le courage d'un nouveau départ» n'ont probablement pas évalué toutes les conséquences de leurs propositions, mais ils ont certainement relancé le débat. Assainir les dettes cantonales en obligeant les personnes financièrement peu aisées à s'endetter ne peut pas être une solution.

5.3 Conséquences pour la politique de l'éducation

La première thèse du dossier sur *l'harmonisation matérielle du régime des bourses en Suisse*¹¹², émise le 11 juin 1987 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) définit clairement que les subsides à la formation doivent en principe être alloués sous forme de bourses. Et la thèse no 2 précise, au sujet des prêts d'études: «Des prêts peuvent compléter des bourses d'études ou permettre de financer des formations pour lesquelles des bourses d'études ne peuvent pas être allouées.» Le commentaire sur les thèses 1 et 2 explique que l'objectif de *l'égalité des chances* serait remis en question si on allouait par principe des prêts à la place des bourses. L'*endettement* qui en résulterait serait une *barrière* difficilement surmontable

¹¹⁰ Ce que le terme «Kostenwahrheit» doit exprimer, ne peut pas être défini unilatéralement; cela doit être négocié démocratiquement par tous les acteurs sociaux concernés et doit d'ailleurs être constamment renégocié. Le terme «vérité» (Wahrheit), particulièrement, se prête à des interprétations idéologiques très différentes.

¹¹¹ DE PURY, D., HAUSER, H., SCHMID, B. (Ed.), 1996 (1995), p. 67.

¹¹² *Thèses en vue de l'harmonisation matérielle du régime des bourses en Suisse de la Commission pour la politique des bourses d'études*, CDIP, 11 juin 1987; dans Dossier CDIP 36B, 1995, p. 185.

pour les bénéficiaires de prêts, c'est-à-dire pour les personnes qui en ont donc le plus besoin. Nous soulignons que sur la base des calculs effectués, l'argument selon lequel les prêts reviendraient moins chers à l'Etat, n'est que très partiellement correct.¹¹³

Dans *l'Accord intercantonal* de 1994¹¹⁴, la CDIP souligne également la *priorité des bourses d'études* comme moyen de soutien à la formation, et fait remarquer que la Confédération et les cantons partent du principe que le *financement des études est une tâche importante de la famille* et que des *bourses non remboursables* sont allouées pour des raisons *sociales*.¹¹⁵

Ce n'est que lorsque les bourses ne suffisent pas que *les prêts* doivent *compléter* le financement des études. Il est évident qu'un passage complet vers un régime de prêts désavantagerait les plus défavorisés, soit les personnes mêmes que les subsides sont censées aider. Depuis la mise en place du système de subsides en Suisse, un soutien financier est toujours attribué de manière très *ciblée*¹¹⁶, et non pas selon le principe de l'arrosoir. Il serait donc dangereux d'éliminer un instrument de la politique de l'éducation qui a fait ses preuves par un instrument qui augmenterait considérablement le degré d'endettement de la population. Le but principal des bourses d'études est d'aider les personnes dépourvues et de garantir l'égalité des chances – but qui ne peut pas être atteint avec des prêts d'études.

C'est particulièrement dans une *situation économique et financière difficile* qu'il est important de ne pas négliger le domaine de l'*éducation*. Au contraire, il est nécessaire de redoubler les efforts dans ce domaine¹¹⁷. L'*économie* a un intérêt prépondérant, particulièrement en période de crise, de pouvoir compter sur des personnes au bénéfice d'*une bonne formation, et sur une main-d'œuvre qualifiée*. Il est donc plutôt surprenant de constater que certains dirigeants veulent faire des économies dans le domaine du soutien à la formation. La réussite d'une entreprise dépend largement de la situation du marché, de sa gestion, mais également et surtout des *employés* et de leur *niveau de*

¹¹³ Mention et commentaire aux *Thèses visant l'harmonisation matérielle du régime des bourses en Suisse*, 11 juin 1987, p. 3 (tirage à part, peut être obtenu auprès de la CDIP et de la CIBE).

¹¹⁴ *Accord intercantonal pour l'harmonisation du régime des bourses*, CDIP, article 5 et suggestions complémentaires et commentaires de ce message (Projet du 15 décembre 1994 / Commission pour la politique des bourses d'études de la CDIP; non publié).

¹¹⁵ ARNET 1994, p. 7.

¹¹⁶ SCHEUBER 1995, p. 23.

¹¹⁷ Lors des journées de réflexion de la CIBE des 14/15 septembre 1995 à Fribourg (sous le patronat de la CDIP et de la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles du Canton de Fribourg) le financement futur des bourses d'études était à l'ordre du jour. La politique des bourses a été discutée et les limites des finances publiques furent relevées. L'accord fut général: c'est particulièrement pendant des périodes financières difficiles que le soutien à la formation (de base et continue) doit être une priorité. Dans une déclaration de la Commission pour la politique des bourses d'études de la CDIP, cette position fut mise en avant, et le président de la commission résuma les journées avec cette même déclaration.

formation. Si seules les considérations financières sont prises en compte, l'entreprise risque de perdre de vue d'autres facteurs importants telles que la *motivation*, la *communication*, et risque également de ne pas être à la hauteur du *progrès technologique*. Cette approche peut avoir des conséquences fatales et non mesurables pour l'entreprise.¹¹⁸

Il est évident que nous considérons une gestion *ciblée, modérée, efficiente et effective des finances publiques* comme nécessaire. Mais nous sommes opposés à un démantèlement hâtif du régime des bourses. L'importance de *l'économie* pour l'Etat n'est aucunement remise en question, ce qui a d'ailleurs été souligné à plusieurs reprises. Mais on ne peut pas appréhender l'éducation d'un point de vue purement économique. Les auteurs du livre *Ayons le courage d'un nouveau départ*, qui contient bon nombre de propositions plutôt extrémistes, méconnaissent *l'importance de l'égalité d'accès à la formation universitaire pour la société*. Le livre contient d'ailleurs, en ce qui concerne le domaine de l'éducation, des affirmations erronées: les universités privées aux Etats-Unis ne sont pas uniquement financées par les taxes universitaires payées par les étudiantEs. Dans une large mesure, elles dépendent aussi de subsides d'organisations para-étatiques.¹¹⁹

Il ne faut pas oublier non plus, qu'en règle générale les personnes au bénéfice d'un diplôme universitaire ne peuvent compenser le manque de revenu pendant leurs études que seulement après plusieurs années de la fin de leur cursus universitaire, comme l'a démontré une étude de l'Union de Banques Suisses¹²⁰. De surcroît, de nombreux étudiants se retrouvent au chômage à la fin des études, particulièrement en Suisse romande et au Tessin. Ou alors ils sont obligés d'accepter un poste de travail relativement mal payé. Aujourd'hui, des études universitaires ne garantissent plus, a priori, de bons salaires.

5.4 Conséquences pour la politique sociale

Le principe que l'Etat ne peut fonctionner de manière optimale que si *les fondements économiques et financiers sont sains* est également valable pour ce domaine. Mais il ne faut pas oublier, que si la politique sociale d'un Etat est négligée, le domaine de l'économie et des finances en pâtissent également. La politique sociale n'est pas l'antonyme de l'économie; ce sont des expressions *complémentaires* d'une même réalité: la vie dans la société. Aujourd'hui, *la paix sociale* est un des points forts de

¹¹⁸ HANDELSZEITUNG, N° 3, 18 janvier 1996. Dans l'article *In der Krise zählen die Menschen erst recht – Wer nur spart, gefährdet das Überleben der Firma*, Philipp HERTIG donne un compte-rendu d'une thèse intitulée *Personalentwicklung und Personalerhaltung in der Unternehmungskrise*, qui a été rédigée à l'«Institut für Organisation und Personal» de l'Université de Berne.

¹¹⁹ DAVID, E., dans: NZZ, N° 9, 12 janvier 1996, p. 13.

¹²⁰ Etude de l'UBS, WOLTER, S.C. (Responsable de projet), *Lohnt sich Bildung?*, 1994.

notre pays, mais cela n'a pas toujours été le cas. A la fin du siècle dernier encore, notre pays était très pauvre et connaissait une émigration considérable¹²¹. Il serait dangereux de remettre en question tous les acquis sociaux, ainsi que la paix sociale de notre pays. Même si le principe de la *solidarité* n'est pas toujours d'actualité aujourd'hui, elle reste un des piliers de notre Etat démocratique.

Lors d'un passage complet à un régime de prêts, il faudrait s'attendre à de nombreux problèmes dans le domaine de la politique sociale. L'allocation de sommes aussi importantes à l'intention des jeunes en cours de formation aurait certainement des conséquences sociales. On sait que c'est particulièrement durant des *périodes économiques difficiles*, ou de *chômage accru*, que l'obtention d'un diplôme de fin d'études ne garantit plus forcément l'insertion dans le monde du travail, ou l'obtention d'un poste correspondant à la formation du jeune diplômé. De nombreux jeunes universitaires, qui auraient bénéficié d'un premier prêt pour pouvoir aller au collège (quatre à cinq ans) et d'un deuxième prêt pour faire des études universitaires (trois à sept ans selon l'orientation et le lieu), seraient alors obligés de débuter dans leur carrière professionnelle avec des dettes de plus de Fr. 100'000.-. Qu'un nombre aussi grand de personnes (environ 60'000 par année) soient obligées de s'*endetter*, dans un pays où l'endettement privé est déjà relativement élevé, ne peut pas être l'objectif d'une politique sociale ou d'une politique de l'éducation digne de ce nom.

De manière indirecte, les bourses sont également un volet de la *politique de la famille* qui, en comparaison avec d'autres pays d'Europe, est peu développée en Suisse. Un endettement aussi élevé confronterait de nombreuses familles à de grands problèmes financiers et sociaux, en particulier les familles ayant *plusieurs enfants en cours de formation*.

Un tel endettement aurait également une influence sur le nombre des *cas sociaux* à charge des villes et des communes. En faisant porter aux communes et aux villes les frais additionnels dus aux économies de la Confédération et des cantons, cela reporte, en dernier lieu, les frais sur le contribuable.

Un *échec aux examens finaux* serait également beaucoup plus difficile à supporter pour une personne d'origine modeste. Nous tenons à rappeler qu'un pourcentage considérable de jeunes universitaires sont obligés d'interrompre leurs études, ou de changer d'orientation, parce qu'ils ont échoué aux examens, ou pour d'autres raisons. La question n'est pas de savoir si cela est judicieux, mais il est évident qu'un échec ou un changement d'orientation est plus facile à gérer pour les jeunes issus de familles aisées. Les lois cantonales sur les bourses sont d'ailleurs très explicites sur la durée «normale» des études, et n'allouent pas de bourses aux «étudiants flâneurs». Néanmoins, lorsqu'un

¹²¹ GILLIAND, ROSSINI 1995, p. 13.

changement d'orientation est justifié et souhaitable, les lois permettent une prolongation raisonnable du versement de la bourse. Que les personnes issues d'un milieu modeste n'aient plus le droit de commettre des erreurs de parcours ou d'échouer, sans craindre de devoir interrompre leurs études, serait une injustice flagrante.

Bilan

La formation des jeunes est une priorité, particulièrement lors de périodes économiques difficiles. C'est pour cela que les objectifs de la politique de soutien doivent rester les mêmes: appuyer les personnes voulant entreprendre une formation, promouvoir l'égalité des chances et permettre au pays de rester compétitif.

Commission pour la politique des bourses de la CDIP¹²²

- Les deux *hypothèses* ont pu être *confirmées*. Certains cantons pourraient faire des économies lors d'une transition complète vers un régime de prêts. Mais dans le cadre d'une évaluation globale, il faut tenir compte des *subventions fédérales supprimées*, des *frais administratifs plus élevés*, du *nombre croissant de non-remboursements* et des *coûts pour les jeunes en cours de formation et leurs familles*. C'est pour toutes ces raisons que l'on ne peut vraiment plus parler d'économies considérables ou judicieuses. Dans ce domaine, la politique des finances des cantons n'est certainement qu'un des aspects à prendre en compte. Selon la variante choisie (*hypothèse 1*), un passage à un régime de prêts ne serait même pas financièrement rentable.
- L'objectif de la politique des bourses est de garantir *l'accès pour chacun* aux instituts de formation et aux écoles. Il ne faut pas oublier que lorsque plusieurs enfants sont en cours de formation, la charge financière pour les parents est très élevée. Tout système de subsides a des failles, et la mise sur pied d'un système parfait est peu réaliste. Il est évident que le système suisse peut encore être amélioré, mais nous tenons à rappeler qu'il permet d'allouer des *bourses de manière ciblée et échelonnée* selon le revenu, et non pas *selon le principe de l'arrosoir*. Un changement complet, trop hâtif et non réfléchi, ou la suppression des bourses, atteindrait en premier lieu les personnes qui ont le plus besoin d'un soutien financier. Le passage partiel ou complet au régime de prêts pourrait constituer un *handicap* de taille pour les personnes dépourvues. Dans le but de ne pas s'endetter autant, elles pourraient renoncer d'emblée à entreprendre des études (*hypothèse 2*).
- Il ne faut également pas oublier que les anciens boursiers deviennent de futurs contribuables et, qu'à long terme, les prestations de l'Etat sont plus ou moins remboursées sous forme d'*impôts*, même si ce n'est pas forcément dans le canton qui a versé les subsides à la formation. Grâce à leur *formation subventionnée par*

¹²² Voir aussi note de bas de page n° 117: La citation fait partie de la déclaration publiée par la commission de la CDIP au cours de l'hiver 1993/94 et des conclusions tirées des journées de réflexion de la CIBE des 14/15 septembre 1995 à Fribourg.

Tout dernièrement un dossier a été publié sur les journées de réflexion 1995 par la CDIP sous le titre *Ausbildungsförderung in der Zukunft – Ja, aber zu welchem Preis? (Dossier 39)* (Rédaction: Moritz ARNET / CDIP et Andreas SCHEUBER / CIBE).

l'état, de nombreux boursiers font carrière, et passent dans une catégorie de salaire plus élevée. En raison du taux de progression des impôts, les bourses sont donc, à long terme, largement remboursées.¹²³

- La transition d'un régime de subsides vers un autre est incontestablement du ressort des politiciens et, finalement, des citoyens de chaque canton. Il faut prendre au sérieux les propositions de nombreux dirigeants (et pas seulement des auteurs du Livre blanc) au sujet du financement des différentes tâches de l'Etat, et donc également des subsides à la formation, même s'il est peu probable que toutes ces démarches aboutissent. Néanmoins, nous nous permettons de douter que des économies supplémentaires dans le domaine des subsides à la formation soient judicieuses pour les cantons et la Confédération. Depuis 1992, la *Confédération* a déjà réduit ses dépenses linéairement de 10% et, depuis 1987, elle n'a également pas réadapté les taux maximum qui méritent d'être subventionnés. De nombreux cantons ont, soit reporté cette réduction linéaire sur les boursiers, soit réduit considérablement leurs prestations en faveur des bourses, ou n'ont plus réadapté les bourses au renchérissement. Les chiffres de ces dernières années démontrent une tendance claire; il est néanmoins nécessaire de se livrer à des analyses détaillées.
- Il faut espérer que les politiciens, ainsi que les fonctionnaires chargés de l'application des lois et règlements, tiendront compte des multiples aspects de la politique des bourses lors des décisions futures. Une évaluation globale doit inclure les aspects financiers et économiques, mais aussi tenir compte des éventuelles conséquences d'un changement de régime dans le domaine de la politique de l'éducation et de la politique sociale.
- Les *prêts* sont, et restent, un instrument important de la politique des bourses. En Suisse, l'allocation de prêt pourrait encore être développée, mais pour cela il n'est pas nécessaire de démanteler le système modéré des bourses. Un plus grand nombre de prêts pourraient être alloués aux personnes provenant de la *classe moyenne* qui, souvent, ne peuvent pas recevoir de bourses. Ces familles peuvent facilement se retrouver dans une situation financière difficile lorsque plusieurs enfants suivent une formation simultanément.
- Il est évident, que certains volets du *système de subsides* à la formation ainsi que *l'harmonisation intercantionale* peuvent encore être améliorés, et qu'une *analyse* et une *évaluation globale de la politique des bourses* est souhaitable. Il n'est en effet pas admissible que plus de 300 millions de francs soient alloués chaque année sous forme de bourses et de prêts, sans qu'une recherche approfondie ait été faite pour

¹²³ Werner BROGLE (Chef de l'Administration des finances du Canton de Schwyz) nous a fait cette remarque; conversation téléphonique du 9 janvier 1996.

savoir si ces subsides ont vraiment aidé les personnes qui en avaient le plus besoin. De même, aucune évaluation n'a été faite pour savoir si la politique des bourses a atteint ses *objectifs* de manière efficace et efficiente. Cela est pour le moins surprenant¹²⁴. Il est évident que le système fédéraliste et la souveraineté des cantons dans le domaine de l'éducation rendent la recherche à ce sujet très difficile, mais il est temps de trouver des solutions adéquates. Il ne faut sûrement pas nourrir trop d'espoir tant que les *ressources financières* des organismes intercantonaux (commission pour la politique des bourses de la CDIP et CIBE) restent aussi modestes. Bien que la Confédération et de nombreux cantons se trouvent dans une situation financière difficile et essaient de faire des économies dans tous les domaines, y compris dans celui des subsides à la formation, il est néanmoins impératif de lancer maintenant un projet sérieux de recherche (p. ex. par le FNRS) sur ce sujet. Un tel projet ne réussira que s'il est élaboré en étroite collaboration avec la CDIP, la CIBE et les spécialistes du domaine des subsides. Il faudrait également, de préférence, consulter le Conseil suisse de la science et l'Union Nationale des EtudiantEs de Suisse. Enfin, il serait souhaitable qu'une ou deux écoles supérieures participent à l'évaluation.¹²⁵

EN CONCLUSION: Une transition partielle ou complète du système de bourses vers un régime de prêts serait un retour en arrière de plusieurs décennies pour le système suisse de subsides à la formation, et donc pour une partie importante de notre politique de l'éducation. Un tel démantèlement d'un instrument fédéraliste, qui est subventionné par la Confédération et qui a fait ses preuves, ne correspond aucunement à la tradition de notre pays. Il mettrait en danger ces mêmes qualités *intellectuelles, culturelles et économiques qui permettent au pays de rester compétitif.*

Une telle transition confronterait des milliers de jeunes gens et leurs familles à des situations très difficiles, et mettrait en danger ou rendrait carrément impossible *l'accès égalitaire* à la plupart des instituts de formation.

Le système de subsides à la formation suisse peut être amélioré. Un accord intercantonal manque, qui obligera les cantons à faire avancer l'harmonisation formelle et matérielle (systèmes de calculs) et qui réduirait les disparités intercantoniales considérables.

¹²⁴ SCHEUBER 1995, p. 25.

¹²⁵ Le *Conseil suisse de la science (CSS)* a récemment publié une étude concernant la *situation sociale des étudiants* en Suisse en comparaison avec d'autres pays européens (FS 13/1995). Le rapport analyse plus particulièrement la situation économique des étudiants universitaires en Suisse. Malheureusement la situation des étudiants d'écoles professionnelles supérieures, ETS, ESCEA est peu abordée. Il est évident qu'une coordination manque dans ce domaine. En Suisse, la recherche à ce sujet est très ponctuelle et manque de continuité. Les subsides à la formation ne sont pas pris en compte dans ces recherches. Les projets en cours promettent néanmoins une certaine amélioration (voir résumé dans le document cité).

Néanmoins, notre système de subsides à la formation supporte la comparaison internationale¹²⁶, c'est un instrument qui a fait ses preuves, et qui permet à l'Etat de procéder à des interventions ciblées. Tant que l'accord intercantonal n'est pas en vigueur, il serait souhaitable d'avoir à disposition une loi modèle qui serve de référence pour les cantons¹²⁷.

¹²⁶ En 1993 la CIBE organisa un séminaire international sur les bourses d'études à Lenzerheide. Des comparaisons avec les pays voisins ont montré que notre système peut encore être amélioré, mais que nos prestations sont d'un bon niveau.

¹²⁷ La révision, par la CDIP en collaboration avec la CIBE, de la loi modèle est actuellement en cours. Il est nécessaire de rappeler que les propositions pour une *réorganisation des compétences entre la Confédération et les cantons au sujet de la compensation financière* doivent être examinées, même si de notre point de vue, en ce qui concerne les bourses, elles sont peu convaincantes. Il est par contre évident que dans ce domaine des démarches ultérieures sont nécessaires.

Postface et remerciements

Une première version du présent dossier a été rédigée pour le *Cours de Perfectionnement en Politique Sociale* proposé par l'*Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)* de Lausanne pendant le semestre d'hiver 1995/96. L'IDHEAP propose un programme de formation de perfectionnement post-grade, qui s'étend sur trois ans et qui permet d'obtenir le diplôme de MPA/MAP (Master of Public Administration/Mastère en Administration Publique). Dans un premier temps, ce travail a été rendu et défendu en février 1996. Mais, étant donné que les statistiques publiées par la CIBE en mai 1996 présentaient des divergences considérables par rapport à celles de l'année précédente, toutes les données, ainsi que les graphiques et tableaux, ont été remis à jour durant l'été 1996. Le contenu de ce dossier réactualisé a très peu changé, mais cette mise à jour, la traduction ainsi que le travail d'édition finale ont bien sûr entraîné un certain retard. Le sujet traité n'en a néanmoins rien perdu de son actualité.

Il me tient à cœur de remercier vivement le responsable du cours de politique sociale, *M. le Professeur Pierre Gilliland*, qui a rendu possible ce travail par son chaleureux appui et ses conseils critiques. Son cours a été d'une telle qualité, tant au niveau professionnel qu'au niveau humain, que je m'en souviendrai toujours. Ses enseignements me seront utiles tout au long de ma carrière professionnelle et personnelle.

J'espère que M. Pierre Gilliland me pardonnera le fait que ce travail a été publié par la CDIP et non pas par l'IDHEAP. Mais, comme le financement et le soutien de formations par des bourses et des prêts ressortent principalement du domaine de la politique de l'éducation, il est apparu approprié de faire publier ce dossier par la CDIP, étant donné que cet organe peut diffuser ce document de manière optimale aux spécialistes du domaine de la formation.

Mes remerciements chaleureux vont également à *M. Moritz Arnet*, secrétaire général de la CDIP, qui a rendu possible la publication de ce document par la CDIP. Je remercie aussi le président de la commission de la politique des bourses de la CDIP, *M. le Président du Conseil d'Etat Hans Höhener* de Herisau. Ces deux personnalités ont depuis des années influencé de manière significative la politique des bourses de notre pays. J'ai eu le plaisir de collaborer personnellement avec les personnes nommées ci-dessus dans ma fonction de président de la Conférence Intercantonale des Bourses d'Etudes (CIBE), que j'ai présidée pendant six ans, ainsi qu'en ma qualité de membre de la commission de politique des bourses de la CDIP.

Je remercie également la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (*CDIP*) pour avoir assuré la rédaction finale et pris en charge la totalité des coûts d'impression, l'Union Nationale des EtudiantEs de Suisse qui a organisé la traduction française et participé à son financement, la Conférence universitaire suisse (*CUS*) pour sa contribution aux frais de traduction, et Daniel Egloff (nouveau membre du comité de la CIBE) pour la rédaction finale de la version française.

Mes remerciements vont enfin aux autorités, à mes collègues du comité de la CIBE, *Elsbeth Schmassmann-Spindler* (ancienne vice-présidente de la CIBE), *Ruedi Buzek*, *Fabrice Kaltenrieder*, *Roberto Pestoni* ainsi que *Hans Keller* (secrétaire de la CIBE), ainsi qu'à toutes les personnes qui m'ont accordé leur appui tout au long de ces six dernières années. Les collègues du comité et tout particulièrement le nouveau président de la CIBE, *M. Ruedi Buzek*, ont eu une grande influence sur ce travail.

Berne/Stans, novembre 1996

Andreas Scheuber, MPA/MAP IDHEAP

Bibliographie

1 Ouvrages généraux

- DE PURY, D., HAUSER, H., SCHMID, B. (Ed.), *Ayons le courage d'un nouveau départ: un programme pour la relance de la politique économique de la Suisse*, Zurich, Orell Füssli Verlag, 1996 (1995).
- FREI, W., *Manuel des bourses d'études et d'apprentissage, Guide au financement d'une formation*, Zurich, Ed. Pro Juventute, 1995.
- GERMANN, R. E., «Les relations administratives entre la Confédération et les cantons» dans *Manuel système politique de la Suisse*, vol. 3: Fédéralisme, Bern/Stuttgart/Wien, Verlag Paul Haupt, 1986, pp. 343–369
- GILLIAND, P., «Politique sociale», dans *Manuel Système politique de la Suisse*, vol. 4: Politiques publiques, Bern/Stuttgart/Wien, Verlag Paul Haupt, 1993, pp. 109–210.
- GILLIAND, P./ROSSINI, S., *Le budget social de la Suisse*, Lausanne, Editions Réalités sociales, 1995.
- JEANBOURQUIN, D., *Bourses d'études et harmonisation, L'exemple des cantons latins*, Lausanne, IDHEAP, Cahiers de l'IDHEAP no 25, avril 1986.
- ROHRER, U., «Geschichte der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren», in Egger, E., *Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus, Festschrift für Professor Eugen Egger*, Bern/Stuttgart/Wien, Verlag Paul Haupt, Publications de la CDIP, 1985, pp. 99–128.
- SCHEUBER, A., *Das Schicksal der Schweizerischen Hochschulkonferenz nach der Schaffung der Fachhochschulen*, Lausanne, IDHEAP, Cahiers de l'IDHEAP no 156, février 1996.
- SCHMID, G., «Bildungspolitik», dans *Manuel système politique de la Suisse*, vol. 4: Politiques publiques, Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt Verlag, 1993, pp. 301–327.
- TARAMARCAZ, P., *Une loi fédérale dans un domaine où les compétences sont cantonales: les bourses d'études, contribution à la révision de la loi fédérale sur les bourses*, Mémoire de licence, Genève, Université de Genève, Faculté des sciences de l'éducation, mai 1989.

WETTSTEIN, E., [et al.], *La formation professionnelle en Suisse*, Lucerne/Neuchâtel, Conférences des offices cantonaux de formation professionnelle de Suisse alémanique (DBK), de Suisse romande et du Tessin (CRFP), 1994.

2 Articles de revues et de journaux

ARNET, M., «La politique des bourses en Suisse: l'âme et l'argent», dans *Orientation et formation professionnelles, Revue de l'Association suisse pour l'orientation scolaire et professionnelle (ASOSP)*, 1994, N° 4, pp. 7–10.

ARNET, M., «Die Fachhochschulen und der Bundeshaushalt», *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, N° 56, 8 mars 1995, p. 15.

BaZ, «Stipendien fördern Chancengerechtigkeit», *Basler Zeitung*, Bâle, N° 169, 22 juillet 1995, p. 29.

BaZ, «Erodiert das helvetische Stipendienwesen?», *Basler Zeitung*, Bâle, N° 138, 15 juin 1996, p. 43.

BUZEK, R., «Stipendien, ein wichtiges Instrument auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten», dans *Orientation et formation professionnelles, Revue de l'Association suisse pour l'orientation scolaire et professionnelle (ASOSP)*, 1994, N° 4, pp. 33–34 et 47–48.

DAVID, E., «Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, Wirtschaftspolitische Erneuerung jenseits der Ideologien», *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, N° 9, 12 janvier 1996, p. 13.

DELAMURAZ, J.-P., «Keine Schweiz der Ungleichgewichte, Neujahrsansprache des Bundespräsidenten», *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, N° 1, 3 janvier 1996, p. 13.

HANDELSZEITUNG, «In der Krise zählen die Menschen erst recht, Personalentwicklung/Wer nur spart, gefährdet das Überleben der Firma», *HANDELSZEITUNG*, Zurich, N° 3, 18 janvier 1996.

JOURNAL DE GENÈVE, Le journal de l'enseignement et de la formation (JEF), «Comment financer vos études; Budget, bourses, jobs, prêts...», *JOURNAL DE GENÈVE ET GAZETTE DE LAUSANNE*, Genève, numéro 14, 24 octobre 1994, pp. 11–17.

KATAPULT, «Stipendien, Willkür der Kantone», *KATAPULT Das Karrieremagazin der BILANZ*, Zurich, N° 4, avril 1990, pp. 90–95.

NZZ, «Nutzen wir unsere grauen Zellen besser! Ein bildungspolitisches Gespräch mit Ruth Dreifuss», *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, 25/26 juin 1994.

NZZ, «Wider den Vollzugsföderalismus», *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, N° 162, 15/16 juillet 1995, p. 11.

NZZ, «Auf hohem Niveau stabil, Leistungsfähigkeit und Kosten des Schweizer Bildungssystems», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, N° 190, 18 août 1995, p. 13.

NZZ, «Weniger arbeitslose Hochschulabsolventen, Unterschiede nach Landesteilen», *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, N° 16, 20/21 janvier 1996, p. 14.

SCHEUBER, A., «Kantönligeist oder Zusammenarbeit? Zum Stand der Stipendien-Harmonisierung in der Schweiz», dans *Orientation et formation professionnelles, Revue de l'Association suisse pour l'orientation scolaire et professionnelle (ASOSP)*, 1994, N° 4, pp. 11–17.

SCHEUBER, A., «Stipendienpolitik in der Schweiz, Ungeliebtes Stiefkind unserer Bildungspolitik?», *Traktandum Magazin*, Schaffhausen, Verlag Steiner & Grüninger AG, N° 4/95, décembre 1995, pp. 17–29.

SCHWEIZER FAMILIE, cahier spécial *Ausbildung* du N° 23, 4 juin 1992, pp. 28–31.

STEINEGGER, F., «Sicherung des Wirtschaftsstandortes Schweiz, «Mut zum Aufbruch» aus freisinniger Sicht», *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, N° 1, 3 janvier 1996, p. 13.

VISION, «Recherche économique en plein stress», dans *Vision, Le magazine suisse de la science et de la recherche*, Berne, Verlag Vision, ATAG Ernst & Young, N° 1, février 1995, pp. 23–28.

WALSER, R., «Bildung als zentraler Wettbewerbsfaktor, Anforderungen aus wirtschaftlicher Sicht», *Neue Zürcher Zeitung*, N° 73, 28 mars 1995, p. 15.

3 Documents officiels

3.1 Suisse

CDIP (CONFÉRENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE), *Divers procès-verbaux de 1950–1959*, Berne, CDIP, 1950–1959.

CDIP (CONFÉRENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONNAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE), Commission politique des bourses d'études, *Harmonisation du régime des bourses*, Bulletin d'information 17b, Genève, CDIP, 1979.

CDIP (CONFÉRENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONNAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE), *Rapport annuel 1994*, Berne, CDIP 1995.

CDIP (CONFÉRENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONNAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE), *Recommandations et décisions*, Dossier 36B, Berne, CDIP, 1995.

CDIP (CONFÉRENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONNAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE), *La promotion de la formation de demain*, Dossier 39, CDIP/CIBE (Ed.), Berne, CDIP, 1996.

CIBE (COMMISSION INTERCANTONALE DES BOURSES D'ETUDES), Prise de position de la Commission intercantonale des bourses d'études concernant l'amélioration du financement des études, Berne, CIBE, 1970.

CIBE (CONFÉRENCE INTERCANTONALE DES BOURSES D'ÉTUDES), Situation cantonale du financement des études, Coire, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement, Stipendienstelle, 1972–1995.

COMMISSION FÉDÉRALE POUR LA JEUNESSE, Formation, participation et (in)égalité des chances dans le système suisse de formation, Berne, Commission fédérale pour la jeunesse, 1992.

CSS (CONSEIL SUISSE DE LA SCIENCE), Urs Kiener, *Sozialerhebungen bei Studierenden, Eine Studie zum Forschungsstand in der Schweiz im Vergleich zum europäischen Ausland*, FS 13/1995 Berne, CSS, 1995.

OFS (OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE), *Annuaire statistique de la Suisse 1995*, Chapitre 15, Education et science, Zurich, NZZ-Verlag, 1994.

OFS (OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE), *Annuaire statistique de la Suisse 1996*, Zurich, NZZ-Verlag, 1995.

OFS (OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE), *Les indicateurs de l'enseignement en Suisse, L'enseignement en mutation dans notre pays*, Berne, OFS, 1995.

PUBLICUS 1995/96, *Annuaire suisse de la vie publique*, Bâle, Schwabe & Co. AG, 1995.

UNES (UNION NATIONALE DES ÉTUDIANTES DE SUISSE), *La fin de l'âge d'or: étudiantEs dans le besoin?*, UNES-Actuel, No 44, Berne, UNES, 1994.

3.2 République Fédérale d'Allemagne

BAföG (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung), Gesetz und Beispiele, Bonn, Kölnische Verlagssdruckerei GmbH, 1993.

BLANKE, A.E., *Ausbildungsförderungsrecht, Vorschriftenammlung mit einer erläuternden Einführung*, Köln, Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag, 1992.

3.3 Autriche

BUNDESMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG, *Zur sozialen Lage der Studierenden 1990, Internationaler Vergleich von Studienförderungssystemen*, Wien, Band 3/1 und 3/2, 1991.

3.4 Union Européenne (UE)

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Les principaux systèmes d'aide financière aux étudiants de l'enseignement supérieur dans la communauté européenne, Bruxelles, Eurydice, juin 1993.

4 Sources juridiques

4.1 Droit fédéral

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101).

Réforme de la Constitution fédérale. Projet de Constitution, Berne, 1995.

Loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études (RS 416.0)

Ordonnance d'exécution du 9 juillet 1964 de la loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études (RS 416.01).

4.2 Sources juridiques cantonales et intercantonales

Thèses pour une politique suisse des bourses du 24 octobre 1975, dans: *Recommandations et décisions*, Dossier 36B, Berne, CDIP, 1995, p. 21ss.

Modèle de loi cantonale sur les subsides de formation du 8 mai 1981, dans: *Recommandations et décisions*, Dossier 36B, Berne, CDIP, 1995, p. 103

Déclaration concernant la politique des bourses d'études du 26 octobre 1984, dans: *Recommandations et décisions*, Dossier 36B, Berne, CDIP, 1995, p. 103.

Thèses visant l'harmonisation matérielle du régime des bourses en Suisse du 11 juin 1987, dans: *Recommandations et décisions*, Dossier 36B, Berne, CDIP, 1995, p. 185ss.

Accord intercantonal pour l'harmonisation du régime des bourses (projet de la CDIP du 15.12.1994).

Message sur l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des bourses d'études (projet du 15.12.1994: A. SCHEUBER) / Commission pour les bourses d'études de la CDIP; non publié).

Verordnung zum Stipendiengesetz des Kantons Luzern du 4 septembre 1992 (Edition du 1^{er} janvier 1996), N° 575a.

Règlement de la Conférence intercantionale des préposés aux bourses (CIBE) du 10 juin 1976; modifications du 21 juin et du 15 octobre 1984.

Décret du 14 mai 1986 concernant *l'allocation de bourses d'études et de prêts* (die Gewährung von Stipendien und Ausbildungsdarlehen).

5 Autres sources et divers

BUZEK, R., *Grundsätzliches zum Stipendienwesen und Kosten der Darlehensgewährung*, Interne Papiere, Frauenfeld, Rechnungs- und Stipendienamt des Kantons Thurgau, 1980 und 1985.

CIBE (Conférence Intercantonale des Bourses d'Etudes). Groupe de travail sur l'harmonisation, *Auswertung der Umfrage Sommer 1989*, Rapport à la Commission de la CDIP pour la politique des bourses d'études, mai 1990 [non publié].

CIBE (CONFÉRENCE INTERCANTONALE DES BOURSES D'ÉTUDES), *Das Stipendienwesen in den Kantonen*, Bericht der IKS, auteur: RAUBER, P., Berne, IKS, 1967/68 et 1969.

CIBE (CONFÉRENCE INTERCANTONALE DES BOURSES D'ÉTUDES), Diverses documentations internes de chefs d'Offices cantonaux des bourses d'études: BIEHLER, L., Glaris, BOSCHUNG, F., Fribourg, BUZEK, R., Frauenfeld, PESTONI, R., Bellinzona, STIRNIMANN, C., Bâle, 1995.

FREIBURGHAUS, D., Diverses documentations au cours *Politiques publiques*, semestre d'été 1994, Lausanne, IDHEAP, 1994 (non publié).

GERMANN, R. E., *Administration publique en Suisse: structures, fonctionnement, politiques institutionnelles*, classeur du cours «Administration suisse et comparée», semestre d'hiver 1993/1994, Lausanne, IDHEAP, 1993 (non publié).

GILLIAND, P., *Cours de perfectionnement en politique sociale*, divers articles, documentation de cours et photocopies, semestre d'hiver 1995/1996, Lausanne, IDHEAP.

SCHEUBER, A., Divers papiers internes de travail, Brunnen/Schwyz, IKS K und Stipendienstelle, 1988–1996.

SKB (SCHWYZER KANTONALBANK), *Listes et tableaux concernant les taux d'intérêts*, Schwyz, 1995 (non publié).

UBS (UNION DE BANQUES SUISSES), WOLTER, S.C. (Responsable de Projet), *Lohnt sich Bildung überhaupt?*, Zurich, UBS, Economic focus, UBS Group Economic Research, Volkswirtschaftliche Abteilung, septembre 1994.

Annexes

Annexe 1: Subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études

Source: Office fédéral de l'éducation et de la science (01.96)

Annexe 2: Subventions fédérales pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études

Source: Office fédéral de l'éducation et de la science (01.95)

**Annexe 3: Les indicateurs de l'enseignement en Suisse:
Aperçu de l'OFS sur les bourses cantonales
en 1993**

Source: Office fédéral de la statistique (1995)

**Annexe 4: Accord intercantonal pour l'harmonisation
du régime des bourses, CDIP
(Projet du 15 décembre 1994)**

Source: Conférence suisse des directeurs cantonaux (12.94)

Annexe 5: Abréviations utilisées

CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CF	Constitution fédérale de la Confédération suisse
CFBE	Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers
CIBE	Conférence Intercantonale des Bourses d'Etudes
CSS	Conseil suisse de la science
DBK	Conférence des offices cantonaux de formation professionnelle de la Suisse alémanique
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DIP	Département (cantonal) de l'instruction publique (Kantonales Erziehungsdepartement)
Ed.	éditeur
EPF	Ecole polytechniques fédérales
ESCEA	Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration
ETS	Ecole techniques supérieures
FF	Feuille fédérale
FNRS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
IDHEAP	Institut des Hautes Etudes en Administration Publique
Mill.	million(s)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OFES	Office fédéral de l'éducation et de la science
OFS	Office fédéral de la statistique
PNR	Programmes Nationaux de Recherche
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SKB	Banque cantonale de Schwyz (Schwyzer Kantonalbank)
UE	Union Européenne
UNES	Union Nationale des EtudiantEs de Suisse

