

Date de dépôt : 3 février 2012

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (C 1 19.0) (Concordat sur les bourses d'études)

Rapport de M. Philippe Morel

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales (ci-après la commission) a étudié ce PL 10676 lors de ses séances des 31 août et 7 septembre 2010, sous la présidence de M^{me} Elisabeth Chatelain, assistée de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique de la commission. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Christophe Vuilleumier. Ont également assisté aux séances de la commission :

- M. Grégoire Evéquoz, directeur général de l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (DIP) (séance du 31 août 2010) ;
- M^{me} Natacha Guyot Koelliker, secrétaire adjointe au service des affaires extérieures (DARES) (séance du 7 septembre 2010) ;
- M. Alain Pirat, directeur du service des affaires extérieures (DARES) (séance du 7 septembre 2010) ;
- M^{me} Christine Ricci, secrétaire adjointe au service des affaires extérieures (DARES) (séance du 31 août 2010).

Objet concerné

Le PL 10676 vise à permettre au Conseil d'Etat d'adhérer à l'accord intercantonal pour harmoniser les différents régimes de bourses d'études selon le Concordat I 19 sur les bourses d'études.

La volonté politique et la nécessité pour les étudiants de pouvoir se déplacer en Suisse selon les besoins liés à leurs études, requièrent, entre autres, l'harmonisation intercantonale de l'allocation des bourses d'études pour ceux qui en sont bénéficiaires. Cet accord est examiné par l'ensemble des cantons ; les cantons de Bâle, Fribourg et Grisons y ont déjà adhéré. L'adhésion à ce projet d'accord contraint les cantons à adapter leur législation. Le Grand Conseil genevois a déjà voté la nouvelle loi sur les bourses et frais d'études qui intègre les éléments de cet accord. La nécessité de terminer le règlement d'application et de résoudre certaines questions informatiques a pour l'instant empêché l'entrée en vigueur de cette loi.

L'accord intercantonal C 19 sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études vise la formation du degré secondaire II ou tertiaire exigé pour exercer la profession visée, les mesures obligatoires de préparation aux études du degré secondaire II et du degré tertiaire, de même que les programmes passerelles et les solutions transitoires.

L'harmonisation intercantonale telle qu'elle est prévue vise à améliorer la fréquentation des filières de formation à disposition dans l'ensemble de la Suisse pour favoriser l'égalité des chances, l'accès à la formation, contribuer à assurer des conditions de vie minimales durant la formation et garantir le libre choix de formation et de l'institution formatrice en encourageant la mobilité.

L'allocation de formation est toujours considérée comme étant subsidiaire et partielle dans le revenu de la personne concernée. Elle fixe des montants minimaux selon la situation personnelle et familiale de l'individu. Elle laisse la liberté aux cantons de définir librement le rapport bourse/prêt pour les montants alloués en sus du montant de base. Elle définit le calcul et les éléments qui rentrent en ligne de compte pour évaluer le montant des allocations.

Cet accord intercantonal ne nécessite pas l'unanimité des cantons pour être appliqué.

Il définit les personnes ayant droit à une allocation de formation, essentiellement celles de nationalité suisse et domiciliées en Suisse, prévoyant cependant des critères pour les ressortissantes et ressortissants des états membres de l'UE/AELE. Ces critères, comprenant le temps de

résidence en Suisse avant l'attribution d'une allocation, préviennent le tourisme étudiant.

Position des groupes

Les différents groupes politiques se sont souciés de l'attribution des bourses d'études à des membres de l'Union européenne. Les représentants (PLR, PDC, MCG et UDC) ont voulu s'assurer auprès de M. Evéquoq que le nouvel accord fixait des critères clairs et stricts pour les citoyens de l'UE dans l'attribution des bourses d'études. Un représentant (PDC) a évoqué la position des autres cantons ; M. Evéquoq a relaté qu'actuellement 23 cantons ont indiqué qu'ils adopteraient cet accord. Une représentante écologiste a posé la question de la participation fédérale ; celle-ci, lui a-t-on répondu, ne finance plus le niveau secondaire ; en ce qui concerne le tertiaire, elle finance 21 %, soit à 4 à 5 millions par an. La même représentante n'obtient pas de réponse à la question de savoir si la proportion de bénéficiaires est stable puisque la base d'application statistique date de 1983 et n'est plus du tout adaptée. Lorsque cet accord sera appliqué, il sera possible de répondre à cette question. Un représentant (PLR) se soucie de l'hébergement des étudiants qui viendraient à Genève. Un représentant (UDC) se soucie de voir que l'application de cette convention n'est actuellement pas possible puisque l'informatique n'est pas prête ; il lui a été répondu que les procédures informatiques sont particulièrement lourdes, qu'elles font prendre du retard, mais que Genève devrait avoir la possibilité de s'adapter dès l'acceptation de cet accord et en attendant que les autres cantons le votent également.

Position des groupes parlementaires

L'ensemble des groupes parlementaires est favorable à cet accord intercantonal, comme vont en témoigner les votes de la commission.

Votes de la commission

Premier débat – entrée en matière

L'entrée en matière a été mise aux voix lors de la première séance consacrée à cet objet (31 août 2010).

Mise aux voix, l'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 11 membres présents lors du vote (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG).

Deuxième débat

Le titre et préambule, l'article 1 (adhésion), l'article 2 (exécution) et l'article 3 (entrée en vigueur) sont acceptés sans opposition.

Troisième débat

Mis aux voix dans son ensemble, le PL 10676 est accepté à l'unanimité des 13 membres présents (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 2 MCG).

Préavis sur la catégorie de débat

La commission préavise un traitement de cet objet en catégorie III (extraits).

Projet de loi (10676)

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (C 1 19.0) (Concordat sur les bourses d'études)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 66 de la Constitution fédérale;
vu l'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études, du 18 juin 2009;
vu les articles 78 et 99 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847;
vu la loi sur les bourses et prêts d'études, du 19 décembre 2009,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Adhésion

Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à l'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études approuvé par la conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique le 18 juin 2009.

Art. 2 Exécution

¹ Le Conseil d'Etat et, sur délégation, le département de l'instruction publique, de la culture et du sport sont chargés de l'exécution de l'accord, dont le texte est annexé à la présente loi.

² La conseillère ou le conseiller d'Etat chargé du département de l'instruction publique, de la culture et du sport exerce le droit que lui confère l'article 20 du concordat.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

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

C 1 19

I. Objectifs et principes

Art. 1 But de l'accord

Le présent accord vise à encourager dans l'ensemble de la Suisse l'harmonisation des allocations de formation du degré secondaire II et du degré tertiaire, notamment :

- a) en fixant des normes minimales concernant les formations ouvrant le droit à une bourse d'études, la forme, le montant, le calcul et la durée du droit à l'allocation,
- b) en définissant le domicile déterminant pour l'octroi d'une allocation, et
- c) en veillant à la collaboration entre les cantons signataires et avec la Confédération.

Art. 2 Objectifs des allocations de formation

L'octroi d'allocations de formation doit améliorer la fréquentation des filières de formation à disposition dans l'ensemble de la Suisse, notamment :

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

Art. 3 Subsidiarité de la prestation

L'allocation de formation est allouée dans la mesure où la capacité financière de la personne intéressée, celle de ses parents et d'autres personnes légalement tenues de subvenir à son entretien ainsi que les prestations d'autres tiers sont insuffisantes.

Art. 4 Collaboration

¹ Dans la perspective d'harmoniser le système des allocations de formation, les cantons signataires encouragent la collaboration et l'échange d'informations et d'expériences entre eux ainsi qu'avec la Confédération et les organes nationaux concernés.

² Ils se prêtent mutuellement assistance sur le plan administratif.

II. Droit à une allocation

Art. 5 Personnes ayant droit à une allocation de formation

¹ Les personnes ayant droit à une allocation de formation sont les suivantes:

- a) les personnes de nationalité suisse et domiciliées en Suisse, sous réserve de la lettre b,
- b) les citoyennes et citoyens suisses dont les parents vivent à l'étranger ou qui vivent à l'étranger sans leur parents, pour des formations en Suisse, si ces personnes n'y ont pas droit en leur lieu de domicile étranger par défaut de compétence,
- c) les personnes de nationalité étrangère bénéficiaires d'un permis d'établissement ou les personnes titulaires d'un permis de séjour si elles séjournent légalement en Suisse depuis cinq ans,
- d) les personnes domiciliées en Suisse et reconnues comme réfugiées ou apatrides par la Suisse, et
- e) les ressortissantes et ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE dans la mesure où, conformément à l'accord de libre circulation entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres¹ ou à la convention AELE², ils sont traités à égalité avec les citoyennes et citoyens suisses en matière d'allocation de formation, ainsi que les citoyennes et citoyens d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu des accords internationaux à ce sujet.

² Les personnes séjournant en Suisse à des fins exclusives de formation n'ont pas droit à des allocations de formation.

³ La demande d'octroi d'une allocation de formation doit être déposée dans le canton dans lequel la personne en formation a son domicile déterminant pour l'octroi d'une bourse.

¹ RS 0142.112.681

² RS 0.632.31

Art. 6 Domicile déterminant le droit à une allocation de formation

¹ Vaut domicile déterminant le droit à une allocation :

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

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

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

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

Art. 7 Exercice d'une activité professionnelle

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

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

Art. 8 Filières de formation donnant droit à une allocation

¹ Les filières de formation et d'études reconnues conformément à l'article 9 et donnant droit à une allocation sont en tous cas les suivantes :

- a) la formation du degré secondaire II ou tertiaire exigée pour exercer la profession visée, et
- b) les mesures obligatoires de préparation aux études du degré secondaire II et du degré tertiaire, de même que les programmes passerelles et les solutions transitoires.

² Le droit à une allocation échoit à l'obtention :

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

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

Art. 9 Formations reconnues

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

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

³ Les cantons signataires peuvent reconnaître, pour leurs ayant droits, d'autres formations donnant droit à une allocation.

Art. 10 Première et deuxième formation, formations continues

¹ Les allocations de formation sont versées au moins pour la première formation qui y donne droit.

² Les cantons signataires peuvent également verser des allocations de formation pour une deuxième formation ou pour une formation continue.

Art. 11 Conditions requises concernant la formation

Est réputé satisfaire au droit à une allocation quiconque fournit la preuve qu'il remplit les conditions d'admission et de promotion relatives à cette filière de formation.

III. Allocations de formation

Art. 12 Forme des allocations de formation et âge limite

¹ Sont des allocations de formation

- a) les bourses d'études, contributions financières uniques ou périodiques versées comme allocation de formation et non remboursables, et
- b) les prêts d'études uniques ou périodiques versés comme allocations de formation et remboursables.

² Les cantons peuvent fixer un âge maximum au-delà duquel le droit à une bourse d'études est échu. Cette limite ne peut être inférieure à 35 ans au début de la formation.

³ Les cantons peuvent fixer librement un âge limite pour le prêt.

Art. 13 Durée du droit à l'allocation

¹ L'allocation de formation est accordée pour la durée de la formation; si la filière de formation dure plusieurs années, l'allocation peut être octroyée pour deux semestres au plus au-delà de la durée réglementaire de la formation.

² En cas de changement de filière, le droit à une allocation est maintenu une seule fois. La durée de ce droit s'établit en principe sur la base de la nouvelle formation, les cantons ayant toutefois la possibilité de déduire de cette durée les semestres de la première formation.

Art. 14 Libre choix de l'établissement et du lieu de formation

¹ L'octroi d'allocations de formation ne doit pas restreindre le libre choix d'une filière de formation reconnue.

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

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

Art. 15 Montant d'une allocation complète

¹ Le montant annuel d'une allocation complète est :

- a) pour une personne en formation du degré secondaire II d'au moins 12 000 F;
- b) pour une personne en formation du degré tertiaire d'au moins 16 000 F.

² Le montant annuel prévu à l'alinéa 1 augmente de 4 000 francs par enfant à la charge de la personne en formation.

³ La Conférence des cantons signataires peut adapter les montants sur la base du renchérissement.

⁴ Pour les formations du degré tertiaire, il est possible de remplacer en partie la bourse par un prêt (fractionnement), la bourse devant toutefois représenter les deux tiers au moins de l'allocation.

⁵ Le canton peut définir librement le rapport bourse/prêt pour les montants alloués en sus du montant prévu à l'alinéa 1.

Art. 16 Formations à structures particulières

¹ Si les filières d'études comportent des particularités quant à leur organisation dans le temps ou à leur contenu, il convient d'en tenir dûment compte lors de l'octroi des bourses et des prêts d'études.

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

IV. Calcul des allocations

Art. 17 Principe de calcul

Les allocations de formation mettent à la disposition d'une personne en formation une participation à ses besoins financiers.

Art. 18 Calcul des besoins financiers

¹ L'allocation couvre les frais d'entretien et de formation nécessaires dans la mesure où ils dépassent la prestation propre raisonnablement exigible du requérant ou de la requérante, la prestation de ses parents, celle d'autres personnes légalement tenues et/ou celle d'autres tiers. Les cantons signataires définissent les besoins financiers en tenant compte des principes suivants :

- a) Budget de la personne en formation : sont pris en compte les frais d'entretien et de formation et, le cas échéant, le loyer. La personne peut être appelée également à fournir une prestation propre minimale. La fortune disponible ou, le cas échéant, le salaire d'apprenti peuvent eux aussi être pris en compte. La définition de la prestation propre doit tenir compte de la structure de la formation.
- b) Budget de la famille : la prestation de tiers ne peut être calculée que sur le solde disponible du revenu après couverture financière des besoins de base du tiers et de sa famille.

² Lors du calcul des besoins financiers, les forfaits sont admissibles. Lors de l'établissement des besoins de base d'une famille, le résultat ne peut être inférieur aux normes admises par le canton.

³ Le montant des besoins financiers résultant du calcul effectué conformément aux alinéas 1 et 2 peut éventuellement être diminué en fonction d'un revenu complémentaire de la personne en formation si la somme des allocations de formation et des autres recettes dépasse les coûts de formation et d'entretien admis à l'endroit où se déroulent les études.

Art. 19 Calcul partiellement indépendant des prestations parentales

On peut renoncer partiellement à tenir compte des prestations raisonnablement exigibles des parents lorsque la personne en formation a atteint l'âge de 25 ans, qu'elle a déjà terminé une première formation donnant accès à un métier et qu'elle était financièrement indépendante pendant deux ans avant de commencer sa nouvelle formation.

V. Exécution

Art. 20 Conférence des cantons signataires

¹ La Conférence des cantons signataires se compose d'une ou d'un représentant par canton signataire. Elle :

- a) réévalue périodiquement les montants des allocations de formation complètes définis à l'article 15 et les adapte le cas échéant au renchérissement,
- b) édicte des recommandations pour le calcul des allocations de formation.

² L'adaptation des montants sur la base du renchérissement se décide à la majorité des deux tiers des membres de la Conférence des cantons signataires.

Art. 21 Secrétariat

¹ Le Secrétariat général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) fait office de secrétariat de l'accord.

² Il doit s'acquitter notamment des tâches suivantes:

- a) informer les cantons signataires,
- b) étudier et élaborer des propositions en matière d'adaptation des montants des allocations de formation complètes, préparer les autres dossiers de la Conférence des cantons signataires, et
- c) assumer les tâches courantes relatives à l'exécution de l'accord.

³ Les frais occasionnés au secrétariat par l'exécution du présent accord sont à la charge des cantons signataires et répartis en fonction du nombre d'habitants.

Art. 22 Instance d'arbitrage

¹ Une commission arbitrale est mise en place en vue de régler tous les problèmes litigieux qui pourraient surgir entre les cantons signataires dans le cadre de l'application et de l'interprétation du présent accord.

² Cette commission est composée de trois membres désignés par les parties. Si ces dernières n'arrivent pas à se mettre d'accord, le Comité de la CDIP se charge de désigner les membres de la commission.

³ Les dispositions du concordat sur l'arbitrage du 27 mars 1969³ sont applicables.

⁴ La commission arbitrale tranche sans appel les litiges.

VI. Dispositions transitoires et finales

Art. 23 Adhésion

L'adhésion au présent accord est déclarée auprès du Comité de la CDIP.

Art. 24 Dénonciation

Toute dénonciation de cet accord doit être déclarée auprès du Comité de la CDIP. Elle prend effet à la fin de la troisième année civile qui suit la dénonciation de l'accord.

Art. 25 Délai d'exécution

Les cantons signataires ont l'obligation d'adapter leur législation cantonale à l'accord dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur; les cantons qui adhèrent plus de deux ans après son entrée en vigueur disposent de trois ans pour effectuer les adaptations.

³ RS 279

Art. 26 Entrée en vigueur

¹ Le Comité de la CDIP fait entrer en vigueur l'accord dès que dix cantons au moins y ont adhéré.

² Le Comité de la CDIP ne fera entrer en vigueur l'article 8, alinéa 2, lettre b, qu'après approbation par l'Assemblée plénière d'un accord intercantonal sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle supérieure.

³ La Confédération est informée de cette entrée en vigueur.

Berne, le 18 juin 2009

Au nom de la Conférence suisse
des directeurs cantonaux de l'instruction publique

La présidente:
Isabelle Chassot

Le secrétaire général:
Hans Ambühl