



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Hänni-Fischer Bernadette / Schwander Susanne
Politique des bourses d'études durant la pandémie de Covid

2021-CE-117

I. Question

Durant la période de pandémie de Covid, de nombreuses personnes, dont des parents de jeunes en formation, ont perdu leur emploi ou doivent se contenter d'un salaire réduit en raison du chômage partiel. Lorsque le revenu de base était déjà modeste avant la pandémie, l'argent suffit tout juste pour vivre dans ces conditions difficiles.

Par conséquent, il est à craindre que certains parents, au lieu d'inciter leurs enfants à accomplir une formation après leur scolarité obligatoire, les encouragent à entrer tout de suite dans la vie active afin qu'ils subviennent à leurs propres besoins et éventuellement à ceux de leur famille.

Dans le canton de Fribourg, il existe de nombreuses places d'apprentissage vacantes qui devraient absolument être occupées ou aspirées à l'être. Il s'agit d'un avantage évident pour les jeunes concernés, pour les employeurs et pour l'économie afin d'éviter un manque de personnel qualifié.

Fournir des prestations dans le domaine de l'éducation appartient aux tâches fondamentales de l'Etat. Une formation adéquate favorise le développement des personnes et en même temps leur intégration dans la société. Le savoir procure aux jeunes la confiance en soi et une profession en adéquation avec leur potentiel mental et intellectuel leur permet de mener la vie qu'ils ont choisie.

Les bourses d'études sont un élément important de la politique éducative et sociale. L'attribution des bourses d'études relève de la compétence des cantons. Malgré les efforts d'harmonisation, il subsiste de grandes disparités entre eux.

Les bourses d'études étant un instrument subsidiaire de l'Etat (les individus en sont bénéficiaires que si les moyens financiers de la personne désireuse de se former ou de ses parents sont insuffisants), la politique des bourses d'études peut être mise dans l'ombre d'autres domaines de la politique de l'éducation. Même si les bourses sont en premier lieu des contributions aux coûts individuels de formation et d'entretien, elles poursuivent également un objectif social important en permettant aux personnes issues de familles disposant de revenus et d'une fortune modeste de recevoir une formation appropriée. La société a un intérêt évident à promouvoir l'égalité des chances et donc à faire le meilleur usage possible des ressources intellectuelles et culturelles à disposition.

Pour prévenir la pauvreté, il faut accorder la plus haute priorité à l'éducation.

Grâce à l'apport des bourses, les obstacles financiers qui se dressent sur le chemin de l'épanouissement professionnel et de l'autodétermination de la personne en formation peuvent être réduits ou supprimés. Que ce soit à court ou à long terme, le spectre de l'aide sociale plane sur les personnes sans formation et il constitue une menace constante.

Selon les données de l'Office fédéral de la statistique, la bourse moyenne par individu accordée en 2019 par les cantons suisses s'est élevée à 7552 francs. Fribourg, avec un montant de 5195 francs, se situe nettement en-dessous de la moyenne. Seuls les cantons de Schaffhouse, des Grisons, d'Argovie et du Valais sont un peu plus bas. Si l'on observe l'évolution des chiffres, la tendance au niveau national est à la hausse, c'est-à-dire que la plupart des cantons ont augmenté leurs moyens à disposition des bourses ces dernières années. A Fribourg, les chiffres ont baissé. Encore récemment, le montant le plus élevé qui avait été accordé s'élevait à 5813 francs par personne

Nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Combien de fois les services sociaux du canton, les enseignantes et enseignants, les conseillères et conseillers en orientation ou d'autres services sont confrontés à des situations dans lesquelles des jeunes, en âge d'accomplir une formation, se voient contraints par leurs parents, à la fin de leur scolarité obligatoire, de s'engager dans le vie active pour contribuer à l'entretien de leur famille plutôt que d'effectuer une formation ?
2. Le nombre de demandes de bourses d'études a-t-il augmenté depuis le début de la pandémie de Corona ?
3. Le canton de Fribourg est-il disposé à adapter le montant des bourses pour atteindre au moins la moyenne suisse, afin que des jeunes, malgré une situation financière précaire dans leur famille, aient la possibilité de poursuivre une formation ?
4. Une autre possibilité serait d'augmenter à court terme les bourses d'études pendant la pandémie. Le canton est-il prêt à examiner une telle augmentation ?
5. Combien de places d'apprentissage sont vacantes aujourd'hui dans le canton de Fribourg et pourraient peut-être être occupées par de jeunes personnes grâce à un soutien financier plus important ?
6. Où et comment sont informés les jeunes en formation sur les possibilités d'un soutien financier ? Cela se fait-il aussi de manière proactive à la fin de l'école obligatoire, ou plus tard par l'intermédiaire de l'école professionnelle ou d'autres écoles supérieures ?

26 mars 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

Dans le cadre de cette réponse, seul le masculin sera utilisé, à des fins de simplification de lecture.

Le but des subsides de formation est de contribuer à la démocratisation des études et à l'épanouissement de la personne en formation. Ils permettent en outre au canton d'être compétitif et attractif sur les plans économique, intellectuel et culturel. Leur objectif est également de faciliter l'accès à la formation post-obligatoire et de favoriser le libre choix de la voie et du lieu de formation.

Le système fribourgeois repose essentiellement sur les bourses d'études dont le crédit annuel s'élève à 11 millions de francs. Les prêts d'études complètent le dispositif avec un budget de 500 000 francs par année. Au vu des comparaisons intercantionales, le système fribourgeois peut paraître en retrait par rapport à ceux d'autres cantons. Toutefois, il y a lieu de mettre en exergue l'effort global consenti par le canton de Fribourg en matière de formation. Celui-ci est doté par

exemple d'une université et de plusieurs hautes écoles, ce qui garantit aux personnes en formation un accès à toute une palette de formations de degré tertiaire à proximité de chez elles, ce qui réduit considérablement les frais de formation.

La pandémie a malheureusement fait basculer une partie de la population dans la précarité et la pauvreté. S'agissant des personnes en formation, elles n'échappent pas à ce constat. Cependant, toutes ne sont pas impactées de la même manière. Les médias abordent fréquemment la question des conséquences néfastes des cours à distance et de l'isolement sur la santé mentale des étudiants et des difficultés financières qu'ils rencontrent. Dans une lettre ouverte adressée au Conseil fédéral en mars 2021, la fondation EDUCA SWISS, l'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) et l'Association faîtière des Diplômés des Hautes Ecoles Spécialisées ont réclamé des mesures pour prévenir l'abandon de formation.

Dans ce contexte, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (ci-après la CDIP), qui regroupe tous les cantons suisses, a mené une enquête en mars 2021 auprès de tous les offices cantonaux des bourses et prêts d'études. Il s'agissait d'évaluer si :

- > les cantons avaient observé une augmentation du nombre des demandes de bourses imputable à la pandémie ;
- > les cantons avaient reçu des échos selon lesquels des personnes ont dû abandonner leur formation en raison de la crise sanitaire ;
- > les cantons avaient pris des mesures spécifiques dans le domaine des bourses afin d'apporter un soutien financier supplémentaire aux personnes en formation.

Les retours des cantons ainsi que des sondages effectués auprès d'autres unités de l'administration cantonale ou services sociaux ont permis au Conseil d'Etat d'apporter des éléments de réponses aux différentes interrogations.

1. Combien de fois les services sociaux du canton, les enseignantes et enseignants, les conseillères et conseillers en orientation ou d'autres services sont confrontés à des situations dans lesquelles des jeunes, en âge d'accomplir une formation, se voient contraints par leurs parents, à la fin de leur scolarité obligatoire, de s'engager dans la vie active pour contribuer à l'entretien de leur famille plutôt que d'effectuer une formation ?

Il n'existe aucune statistique permettant d'évaluer le nombre de situations dans lesquelles des jeunes se voient contraints par leurs parents de s'engager dans la vie active plutôt que d'accomplir une formation en vue d'apporter des ressources financières supplémentaires dans le budget familial. Par conséquent, pour répondre à cette question, un sondage a été mené auprès des principaux services sociaux du canton, du Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes, du Service de l'enseignement obligatoire de langue française et du Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande. Il en ressort qu'aussi bien dans la partie francophone du canton que dans la partie alémanique, les cas sont extrêmement rares, voire inexistants. Selon les services sondés, les raisons pour lesquelles certains jeunes renoncent à effectuer une formation sont principalement d'ordre personnel (problèmes de santé ou sociaux, manque de compétence ou de motivation, rupture, consommation de drogue ou d'alcool, conflits avec les parents, etc.). Il peut arriver que des personnes optent pour un apprentissage à la place de la voie gymnasiale pour des questions financières. Il semblerait toutefois que ces cas ne soient pas fréquents.

S'agissant des services sociaux fribourgeois, ils ont pour principe d'encourager les jeunes à entreprendre une formation. Le fait qu'un jeune vive dans une famille dont les parents perçoivent l'aide sociale ou soit lui-même assisté n'est pas une entrave à la formation. D'ailleurs, le Service des subsides de formation (ci-après le SSF), qui collaborent quotidiennement avec les services sociaux, a pu le constater. En effet, de nombreuses personnes en formation, ou leurs parents, sont bénéficiaires de l'aide sociale.

Dès le moment où une famille est déjà à l'aide sociale, la formation d'un jeune (mineur ou jeune adulte) ne change rien à la situation financière. Celle-ci aurait même tendance à s'améliorer un peu. En effet, la famille s'endette moins au vu des ressources qu'elle reçoit et qui sont liées à l'enfant (bourses d'études, allocations familiales, éventuellement rentes pour enfants et pensions alimentaires).

2. *Le nombre de demandes de bourses d'études a-t-il augmenté depuis le début de la pandémie de Corona ?*

Le nombre de demandes de bourses d'études n'a pas augmenté depuis le début de la pandémie, bien au contraire. Pour 2019/20, avec quelque 3250 demandes déposées, le SSF enregistre même le nombre de demandes le plus bas de ces neuf dernières années, comme l'indique le tableau ci-dessous ;

Année de formation	Demandes	Bénéficiaires	Demandes refusées	
			Total	Taux de refus
2011/12	3372	1806	1566	46,44 %
2012/13	3462	1813	1649	47,63 %
2013/14	3289	1764	1525	46,36 %
2014/15	3333	1709	1624	48,72 %
2015/16	3383	1746	1637	48,39 %
2016/17	3342	1821	1491	44,61 %
2017/18	3401	1721	1680	49,39 %
2018/19	3364	1677	1687	50,15 %
2019/20	3234	1643	1591	49,19 %

Quant à l'année de formation 2020/21, elle n'est pas encore terminée. Néanmoins, le SSF ne constate aucune augmentation notable du nombre de demandes de subsides. En outre, ce dernier n'a été sollicité qu'à de très rares reprises par des étudiants souhaitant une aide d'urgence sous forme de prêt.

L'enquête de la CDIP a révélé que sur les 26 cantons, seuls ceux de Genève et de Vaud ont constaté une augmentation du nombre de demandes de bourses depuis le début de la pandémie. Les cantons du Jura, de Lucerne et des Grisons, ont, à l'instar du canton de Fribourg, déploré une baisse du nombre de demandes de subsides. Ce phénomène est difficile à expliquer. Toutefois, quelques pistes peuvent être avancées :

- > Les bourses cantonales : en 2019 (les données 2020 n'ont pas encore été publiées par l'Office fédéral de la statistique), quelque 360 millions de francs ont été attribués sous forme de bourses d'études par les cantons aux personnes en formation post-obligatoire les plus défavorisées. Durant cette période de pandémie, les bourses jouent parfaitement leur rôle en apportant aux

personnes en formation le soutien financier nécessaire qui leur donne l'opportunité de poursuivre leurs études ;

- > Les cours à distance : ils permettent aux personnes en formation de réduire leurs dépenses, notamment en ce qui concerne les frais de repas, de transport et éventuellement de logement (résiliation du contrat de bail pour celles qui disposaient d'un logement près du lieu d'études) ;
- > « Jobs d'étudiants » et RHT : contrairement aux informations qui sont souvent véhiculées, les « jobs » d'étudiant-e-s n'ont pas tous disparu. Par ailleurs, en fonction de leur contrat de travail, certains étudiants ont droit aux RHT. En outre, d'autres formes de travail se sont développées, comme les services de livraison à domicile par exemple ;
- > Soutien accru des établissements de formation : la plupart des universités suisses dispose d'un service d'aide aux étudiants (à l'Université de Fribourg, Uni-Social) qui leur propose plusieurs prestations, dont des bourses. Par ailleurs, certains établissements ont mis en place des aides d'urgence. C'est notamment le cas de l'Université de Genève qui a mis à disposition de ses étudiants un fonds de plusieurs millions de francs. La HES-SO a par exemple créé un dispositif d'aide d'urgence de 1.7 million de francs pour les étudiants en situation précaire ;
- > L'apport des fondations privées : dans tous les cantons, il existe des fondations privées qui accordent des subsides de formation, le plus souvent sous forme de bourses d'études ;
- > Lieux de loisirs et de culture fermés : les possibilités de dépenser de l'argent sont restreintes en raison de la fermeture de la plupart des lieux de loisirs et de culture (ce constat ne vaut pas que pour les étudiants).

Jusqu'à présent, la pandémie n'a pas provoqué l'augmentation du nombre de demandes de bourses attendue. Il est cependant probable que la crise sanitaire ait des effets négatifs durables sur l'économie du canton et par conséquent, sur la situation financière de sa population. Ainsi, un accroissement des demandes de subsides de formation n'est pas à exclure dans les années à venir.

3. Le canton de Fribourg est-il disposé à adapter le montant des bourses pour atteindre au moins la moyenne suisse, afin que des jeunes, malgré une situation financière précaire dans leur famille, aient la possibilité de poursuivre une formation ?

Comme le soulignent les auteurs de la question sur la base des données 2019 de l'Office fédéral de la statistique, la bourse moyenne accordée par le canton de Fribourg, soit 5195 francs, est plus basse que celle de la moyenne suisse qui se situe à 7552 francs. Toutefois, il y a lieu de préciser que le canton de Fribourg est doté d'une université et de plusieurs hautes écoles, ce qui permet aux Fribourgeois d'étudier proche de chez eux à moindre frais. Si l'on compare par exemple avec le canton du Jura qui « exporte » une bonne partie de ses étudiants, il est normal que la bourse moyenne jurassienne soit plus élevée que la fribourgeoise, vu qu'elle tient compte, dans la majorité des cas, de frais de logement à l'extérieur. Par ailleurs, au vu de la situation géographique du canton de Fribourg, une personne en formation fribourgeoise a la possibilité de suivre ses études à Lausanne, Berne ou Neuchâtel tout en habitant chez ses parents, ce qui diminue considérablement les frais de formation. En outre, le coût de la vie varie d'un canton à l'autre. Par conséquent, un étudiant suivant une formation à Zurich aura besoin d'une bourse plus élevée que son homologue fribourgeois pour couvrir ses coûts.

La bourse moyenne par canton est en outre à placer dans son contexte. Par exemple, pour un Fribourgeois qui étudie dans une haute école du canton et qui loge chez ses parents, les coûts d'une année de formation s'élèvent à quelque 5000 francs (abonnement TPF toutes les zones, 5 repas pris

à l'extérieur, écolage et frais accessoires). Si l'on compare ce montant à la bourse moyenne de 5195 francs, il est possible de constater que celle-ci couvre les frais de formation. Les comparaisons intercantionales ne devraient pas se limiter à l'effort qu'un canton consent en termes de bourses d'études. Elles devraient également s'étendre aux montants qu'il dépense globalement en faveur de son système de formation et à l'offre qu'il propose aux personnes en formation sur son territoire.

La loi sur les bourses et les prêts d'études et son règlement d'exécution sont entrés en vigueur lors de l'année de formation 2008/09. Le modèle de calcul, qui se base sur le budget de la famille et sur celui de la personne en formation, est celui qui est utilisé dans la grande majorité des cantons. Il n'y a pas lieu de remettre en question ce système pour le moment. En revanche, les forfaits d'entretien, de logement et de formation n'ont fait pas l'objet d'une réévaluation depuis l'entrée en vigueur des bases légales susmentionnées. A ce niveau, l'opportunité d'un rattrapage et d'une mise à jour des critères d'octroi des bourses doit être examinée. C'est dans cette perspective qu'un point de situation plus pointu sera effectué par le SSF en vue du plan financier de la prochaine législature.

4. Une autre possibilité serait d'augmenter à court terme les bourses d'études pendant la pandémie. Le canton est-il prêt à examiner une telle augmentation ?

Malgré la pandémie, le SSF ne constate pas d'augmentation du nombre de demandes de bourses. Par ailleurs, celui-ci n'a dû faire face qu'à quelques cas où une aide d'urgence a dû être accordée sous forme de prêt. Selon l'enquête menée par la CDIP, cette tendance est valable pour toute la Suisse.

L'enquête de la CDIP portait également sur les abandons de formation et sur les mesures particulières prises par les cantons suisses au niveau des bourses d'études à la suite de la pandémie. Selon les réponses obtenues de ces derniers, il semblerait qu'en Suisse, les abandons ou interruptions de formation soient plutôt rares. Par ailleurs, les cantons avouent ne pas avoir été plus généreux en matière de bourses en raison de la crise sanitaire et n'ont pas assoupli leurs critères d'octroi ou augmenté leurs budgets.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat ne prévoit pas, à court terme, d'allouer davantage de moyens aux subsides de formation, hormis ceux qu'il a prévus dans le cadre du plan de relance de l'économie fribourgeoise voté par le Grand Conseil le 13 octobre 2020. Pour rappel, la mesure n° 13, pour laquelle un crédit de 1.6 million de francs a été approuvé, concerne les bourses pour les reconversions professionnelles et les personnes âgées de plus de 25 ans sans formation. Pour compléter ce dispositif, des moyens supplémentaires ont été mis à disposition du Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes pour le conseil de carrière et de réorientation professionnelle (mesure n° 14).

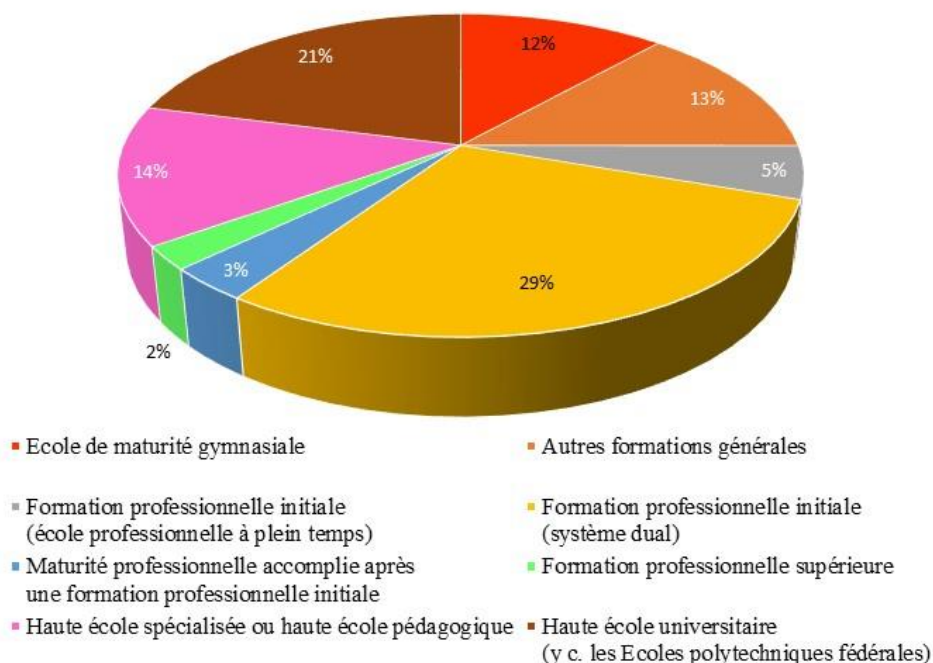
Dans l'immédiat, le SSF a à cœur de ne pas pénaliser les étudiants lors de l'établissement du calcul des bourses. Par exemple, pour les personnes en formation de degré tertiaire, il est fait abstraction de l'enseignement à distance. Concrètement, cela signifie que les frais de transport et de repas sont retenus comme si les cours se déroulaient en présentiel. En cas de prolongation de la durée des études en raison de la pandémie, le SSF peut accorder, au lieu d'un prêt, une bourse pour un semestre supplémentaire. D'autres mesures profitant aux personnes en formation sont envisageables en fonction des situations qui se présenteront au SSF, tout en respectant bien évidemment l'égalité de traitement.

5. Combien de places d'apprentissage sont vacantes aujourd'hui dans le canton de Fribourg et pourraient peut-être être occupées par de jeunes personnes grâce à un soutien financier plus important ?

Il est difficile d'estimer le nombre de places d'apprentissage disponibles dans le canton. En effet, le contrat d'apprentissage est un contrat privé. Ainsi, les entreprises formatrices n'ont aucune obligation d'annoncer leurs places vacantes. En matière de formation, il existe en Suisse un site internet de référence : www.orientation.ch. De très nombreuses entreprises y publient leurs places d'apprentissage disponibles. A la fin avril 2021, pour le canton de Fribourg, ce sont quelque 680 places qui étaient annoncées sur cette plateforme pour la rentrée 2021. Les personnes en quête d'une place d'apprentissage peuvent également effectuer des recherches sur le site www.yousty.ch sur lequel plus de 480 places sont publiées pour un début d'apprentissage en automne 2021.

Selon le Service de la formation professionnelle, certains apprentis connaissent des difficultés financières. Mais rares sont ceux qui renoncent à se former pour cette raison. En effet, parmi toutes les voies de formation initiale, l'apprentissage en mode dual est certainement la forme la moins onéreuse, puisqu'aucun écolage n'est facturé. Par ailleurs, un salaire est versé à la personne en formation qui peut en outre obtenir une bourse d'études en fonction de la situation financière de ses parents. Comme l'indique le graphique ci-dessous, ce sont d'ailleurs les apprentis en formation duale qui ont été les principaux bénéficiaires des bourses d'études accordées par le canton en 2020. En effet, sur les 11 150 000 francs alloués, 3 250 000 francs leur ont été attribués, ce qui représente près de 30 % du budget à disposition du canton.

Bourses accordées selon les catégories de formation (2020)



Source : données du Service des subsides de formation destinées à l'Office fédéral de la statistique

Par conséquent, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'augmenter le soutien financier pour inciter les jeunes à occuper les places d'apprentissage encore disponibles. Le fait que des places ne trouvent pas preneur n'est que très rarement dû à l'aspect financier. Certaines professions ont par exemple perdu leur attrait auprès des jeunes et les places proposées ne sont pas en adéquation avec leurs aspirations.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a préféré mettre l'accent sur deux axes. Le premier est la création et le maintien de places d'apprentissage, concrétisé par la mesure n° 12 du plan de relance susmentionné. 5 millions de francs sont à disposition afin de financer les premiers mois de salaire d'un apprenti de 1^{ère} année sous la forme d'un chèque de 1000 francs. Le second axe (mesure n° 15) vise à préparer les élèves à risque à la recherche d'une place d'apprentissage et de les soutenir dans les différentes étapes (dossier de candidature, entretien, etc.).

6. Où et comment sont informés les jeunes en formation sur les possibilités d'un soutien financier ? Cela se fait-il aussi de manière proactive à la fin de l'école obligatoire, ou plus tard par l'intermédiaire de l'école professionnelle ou d'autres écoles supérieures ?

Le Service de la formation professionnelle adresse aux personnes qui ont décroché une place d'apprentissage le contrat approuvé par ce dernier. Celui-ci est accompagné d'un guide d'apprentissage qui informe sur les bourses d'études ainsi que d'une fiche sur laquelle figure les coordonnées du Service des subsides de formation.

Au niveau des collèges du canton et de l'école de culture générale, l'existence des bourses d'études est communiquée de différentes manières :

- > Collège de Gambach : l'information est donnée dans un courrier adressé aux parents en vue de la rentrée et en classe par les proviseurs ;
- > Collège Ste-Croix : l'information est transmise lors d'une séance d'information qui a lieu au mois de juin, avant la rentrée ;
- > Collège St-Michel : un courrier est envoyé aux parents des élèves de 1^{ère} année pour les en informer ;
- > Ecole de culture générale : l'établissement publie sur son site internet les renseignements sur les bourses d'études. Les parents doivent signer une attestation selon laquelle ils ont bien lu les pages en question ;
- > Collège du Sud : distribution à tous les élèves d'une fiche informative sur les bourses d'études.

Ainsi, au niveau des établissements du degré secondaire II, les jeunes et leurs parents sont bien renseignés sur l'existence des subsides de formation. Des informations sont également disponibles sur le site internet du SSF. Par ailleurs, ce dernier est présent à chaque édition de Start!Forum des métiers où il tient un stand durant toute la manifestation. Celle-ci est fréquentée non seulement par les élèves des cycles d'orientation, mais aussi par leurs parents et par d'autres personnes intéressées à suivre une formation. S'agissant de l'université et des hautes écoles, l'information est donnée de manière moins systématique car à ce stade de leurs études, les personnes en formation sont censées déjà connaître cette prestation.

15 juin 2021