

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°139

MAI 2018

ÉVALUATION

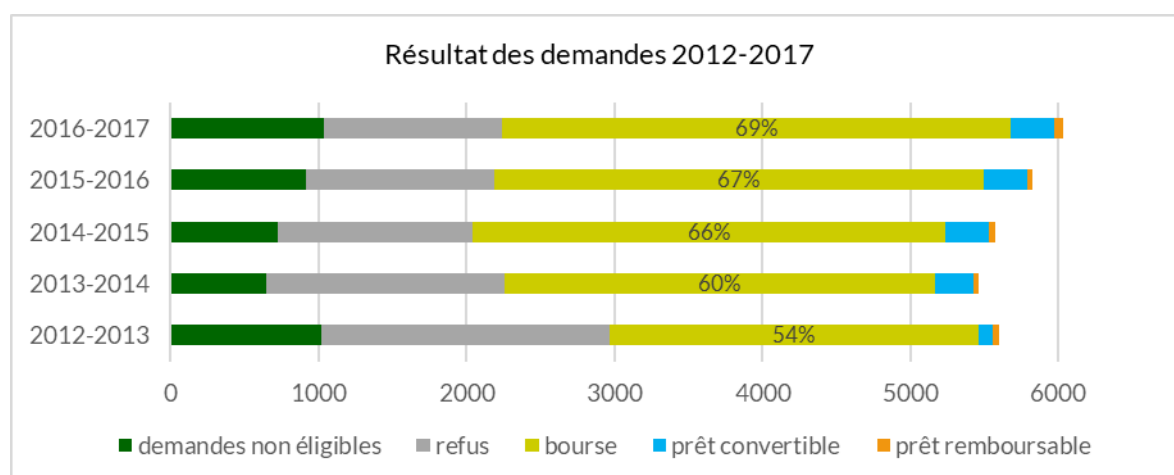
BOURSES ET PRÊTS D'ÉTUDES

SYNTHÈSE

SYNTHÈSE

Situation initiale et réalisation de l'évaluation

La loi sur les bourses et prêts d'études (LBPE) est en vigueur depuis la rentrée scolaire 2012-2013 et répond aux exigences du concordat intercantonal sur les bourses et prêts d'études ratifié par le Canton de Genève. Elle prévoit un soutien financier subsidiaire à l'intervention des parents pour des formations post-obligatoires. Ces prestations permettent de soutenir un nombre croissant de personnes en formation (3'800 en 2016-2017 pour un montant total de plus de 35 millions F). Le graphique ci-dessous indique le nombre total de demandes par année scolaire et le résultat de ces demandes.



Faisant suite à une demande du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP), partagée par la commission consultative en matière de bourses et prêts d'études, la Cour a décidé d'évaluer la mise en œuvre, la pertinence, l'efficacité, l'utilité et la cohérence externe du dispositif d'octroi de bourses et prêts d'études. Les analyses réalisées par la Cour permettent d'évaluer la couverture du public visé, la mise en œuvre du cadre légal et l'atteinte des objectifs fixés (chapitre 3), les conditions de vie des personnes ayant demandé une bourse, leur parcours de formation, l'impact des prestations (chapitre 4), la coordination des entités finançant les parcours de formation, ainsi que les modalités de soutien financier des personnes souhaitant reprendre leur formation après une rupture (chapitre 5).

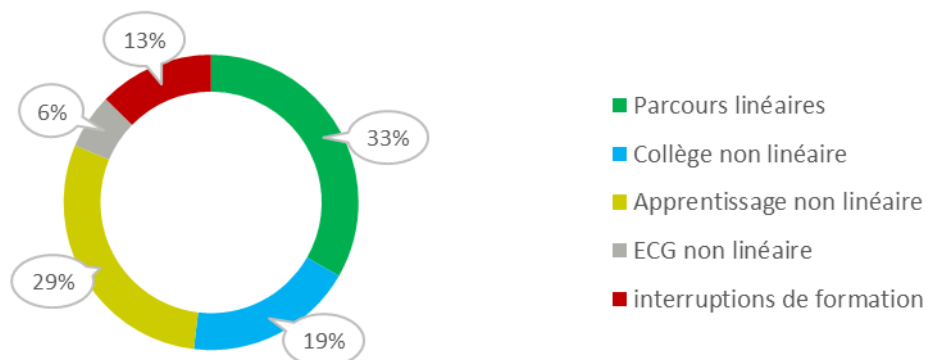
L'évaluation confirme la pertinence et l'efficacité du dispositif pour les personnes en formation de condition modeste. Les critères d'octroi régis par la LBPE reposent toutefois sur un modèle traditionnel de structure familiale et de parcours linéaire de formation qui ne correspondent plus à la réalité des situations vécues par la majorité des demandeurs de bourses et prêts d'études. Ainsi qu'il sera détaillé ci-dessous, la Cour a donc proposé des améliorations visant une meilleure adéquation du dispositif avec l'évolution des besoins. Ses recommandations tendent également à une optimisation des ressources par le biais d'une simplification du traitement des demandes et de limitations de quelques effets d'aubaine.

Mieux soutenir des parcours de formation non linéaires devenus norme plutôt qu'exception

L'analyse des parcours de formation d'un échantillon représentatif de personnes ayant demandé des bourses d'études révèle le caractère non linéaire des trajectoires d'une majorité des individus. Entre les personnes qui ont besoin de davantage de temps pour obtenir leur diplôme, celles qui doivent se réorienter après un échec et celles qui interrompent leur formation, près de sept demandeurs sur dix n'obtiennent pas le diplôme visé au début de leur parcours de formation (secondaire ou tertiaire) dans

le temps minimal prévu par le plan d'études (cf. le graphique ci-dessous). La LBPE prévoit au maximum deux semestres de prolongation et décompte les années effectuées en amont en cas de changement de formation. Par ailleurs, la loi soutient plus faiblement les personnes qui ont besoin d'acquies un deuxième diplôme du même niveau (par exemple un CFC après un certificat de culture générale), même si la première formation a été suivie longtemps auparavant.

Parcours de formation secondaire II (2012-2017) N=829

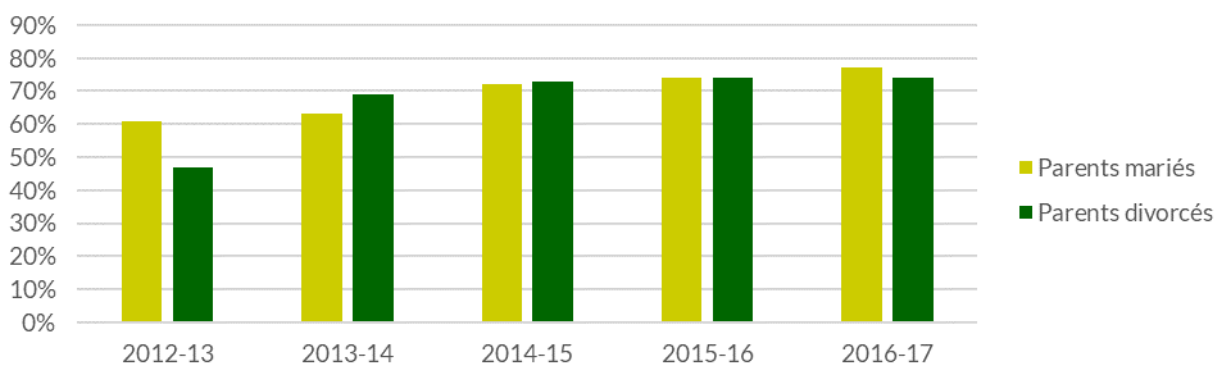


La Cour a ainsi recommandé de mieux soutenir les personnes en formation de condition modeste dont le parcours de formation n'est pas linéaire, ainsi que celles qui ont adopté une nouvelle orientation professionnelle qui devrait leur permettre d'améliorer leur situation économique (recommandations 4 et 5). D'une part, la Cour a recommandé de revoir le décompte des années finançables en omettant de décompter les années passées dans une première formation inachevée. D'autre part, la Cour estime nécessaire de ne pas désavantager les personnes en reconversion professionnelle en accordant des prêts convertibles (en bourses en cas de réussite de la formation) plutôt que des prêts remboursables qui constituent un facteur d'endettement.

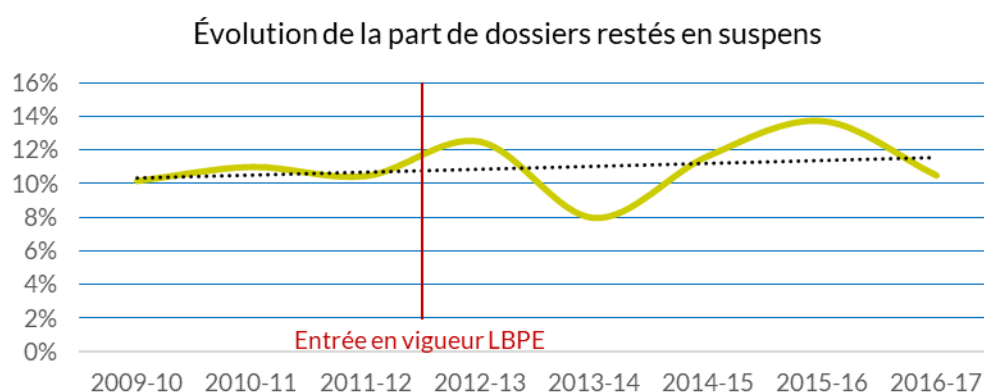
Tenir compte des situations familiales complexes

L'analyse des situations familiales des personnes ayant demandé des bourses révèle un nombre important de familles s'écartant d'un modèle traditionnel (les demandes avec les deux parents et l'enfant vivant ensemble représentent 40% des demandes). La LBPE impose cependant la prise en compte des revenus et charges des deux parents contrairement au cadre légal précédent qui, en cas de séparation des parents, ne prenait en compte que le pourvoyeur de ressources principal. La révision de 2013 a permis de résoudre une partie des difficultés causées par la mise en œuvre de cette nouvelle disposition en ignorant les revenus et les charges des parents versant une pension alimentaire (cf. le graphique ci-dessous). De plus, le service des bourses et prêts d'études a la possibilité d'accorder des bourses pour des cas de rigueur lors de précarité due à des raisons familiales.

Taux d'acceptation des demandes selon la relation des parents et l'année scolaire



En dépit de ces améliorations, l'absence d'informations complètes concernant un des parents constitue cependant un cas courant de refus d'entrer en matière et contribue à la part de dossiers restés en suspens (cf. le graphique ci-après), c'est-à-dire ceux qui restent incomplets en fin d'année scolaire, empêchant toute décision. La prise en compte, dans le calcul du droit, d'une contribution théorique des parents ne reflète pas toujours la réalité de l'aide apportée par les parents, en particulier quand les personnes en formation sont en études après l'âge de 30 ans. Il apparaît donc que la mise en œuvre actuelle de la LBPE entraîne des risques d'exclusion de personnes aux situations familiales difficiles. Pour couvrir ce risque, la Cour a recommandé de formaliser davantage les critères permettant de prendre en compte les situations complexes (cas de rigueur pour les situations de rupture durable des relations familiales, équivalences de formation, etc.). Elle propose également des modalités de décision collégiale pour les situations complexes, afin d'éviter d'éventuelles inégalités de traitement pour des cas non prévus par les directives. Dans le même ordre d'idées, elle a recommandé d'ignorer les ressources des parents lorsque le demandeur est âgé de 30 ans révolus et qu'il reprend une formation après une période d'indépendance financière.



Simplifier le processus de demande

La simplification administrative constituait l'un des objectifs ayant présidé à l'élaboration de la LBPE. Cet objectif a été partiellement atteint pour l'administration avec la fusion de deux cadres légaux et par l'introduction de la loi sur le revenu déterminant qui a unifié le calcul des revenus. Toutefois, l'accroissement régulier du nombre de demandes, ainsi que les situations complexes de certains demandeurs ont entraîné une charge administrative particulièrement élevée entre la rentrée scolaire et la fin de l'année civile, d'autant plus que les dossiers sont gérés sous forme papier et que les échanges avec les demandeurs sont effectués par voie postale. Cette charge retarde une partie des décisions. Par ailleurs, une partie des demandeurs et de leurs familles (60% des demandeurs entrés dans une première formation de niveau secondaire II en 2012-2013 ne sont pas de langue maternelle française) peine à comprendre la complexité du processus de calcul.

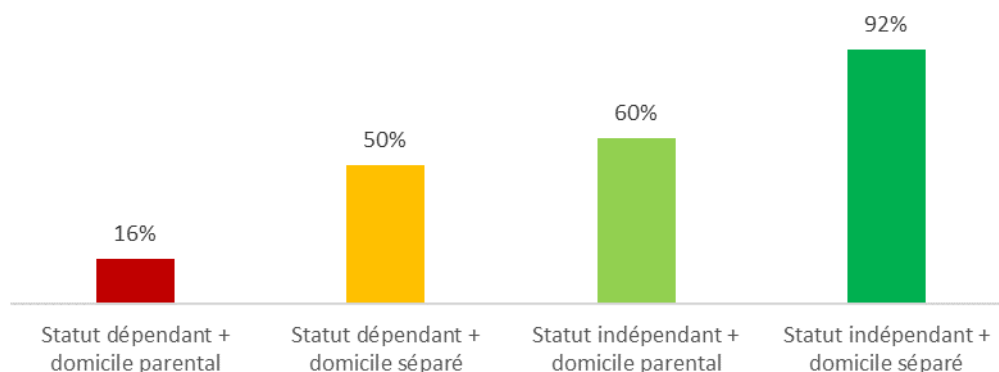
Pour alléger cette démarche, la Cour a recommandé au DIP d'étudier la faisabilité d'une digitalisation du processus de demande et d'une gestion électronique des documents pour le SBPE (recommandation 3). Cet investissement doit permettre d'accroître la rapidité du traitement des demandes et de rendre le processus plus transparent pour les demandeurs, en leur offrant notamment la possibilité d'effectuer une simulation du calcul de bourse avant de devoir réunir toutes les pièces.

Limiter les effets d'aubaine

Dans ses analyses, la Cour a constaté que certaines dispositions du cadre légal conduisaient à attribuer des prestations à un petit nombre de personnes dont les besoins financiers sont moins établis que ceux de la grande majorité des demandeurs. Plusieurs dispositions légales ou réglementaires pourraient être revues de manière à limiter ces effets indésirables (recommandation 1). La Cour a ainsi recommandé de réserver la possibilité d'une prise en compte réduite des revenus parentaux (statut « indépendant ») aux personnes en formation dont l'indépendance financière (au moins partielle) est

attestée et durable. Il est également recommandé de revoir la répartition des charges et des revenus de façon à ne pas procurer un avantage trop important aux personnes qui n'habitent pas avec leurs parents et de modifier les bases de calcul des frais de logement. Le graphique suivant montre l'impact actuel du statut « dépendant » ou « indépendant » et celui de la reconnaissance d'un domicile séparé en isolant la population des demandeurs dont les revenus sont les plus élevés, qui sont ceux pour lesquels l'éventualité d'un refus est la plus grande.

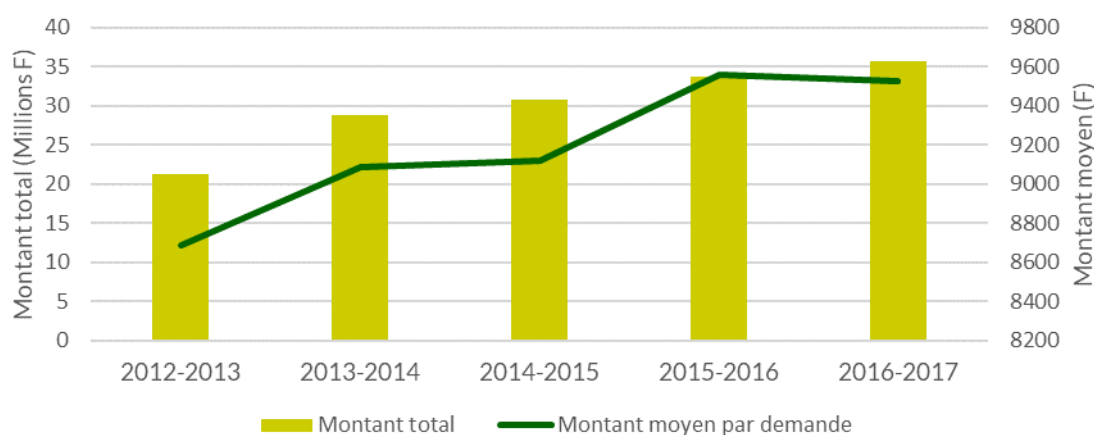
Taux d'acceptation des demandeurs aux revenus les plus élevés en fonction du statut et du domicile (2016-2017, N=351 demandes)



Neutralité des coûts

Dans le cadre de cette évaluation, la Cour s'est également penchée sur la dimension budgétaire des prestations de la LBPE. La neutralité des coûts constituait un des objectifs fixés par le législateur lors de l'adoption de la loi en 2009 : les dépenses liées à la LBPE ne devaient pas dépasser celles découlant du système précédent. Après une première année civile (2012) caractérisée par des dépenses inférieures au budget, le Parlement a adopté en 2013 un projet de révision qui a conduit à une augmentation substantielle des dépenses, en particulier en raison d'un relèvement des plafonds pour les frais de logement. L'année suivante, la LRDU imposait à toutes les prestations sociales un nouveau mode de calcul des revenus des demandeurs qui comprenait les déductions sur le revenu et la fortune admises par l'administration fiscale cantonale. Cette réforme a entraîné une diminution des revenus pris en compte dans le calcul du droit à la bourse et donc des prestations plus élevées. En plus de ces facteurs, la Cour relève qu'une série d'indicateurs montrent un accroissement des familles à revenus modestes et que les effectifs des formations soutenues par des bourses se sont accrus. Ces différents facteurs expliquent l'accroissement figurant dans le graphique ci-dessous.

Évolution du montant total et moyen des prestations accordées (2012-2017)



Mise en œuvre des recommandations

Afin de ne pas entraîner de charges supérieures à celles découlant de l'accroissement de la population éligible, la Cour a souhaité que la mise en œuvre de ses recommandations permette d'équilibrer au mieux économies et dépenses supplémentaires. L'impact financier des révisions proposées devra faire l'objet de simulations complètes par le DIP.

La réalisation des améliorations recommandées au DIP par la Cour nécessite une planification précise pour que ces dernières puissent se déployer de manière logique et complémentaire. Dans un premier temps, il s'agit de préparer une révision de la LBPE et de son règlement de manière à revoir les conditions d'accès et le mode de calcul. C'est sur la base d'un projet de loi déposé après une concertation large des parties prenantes que le projet de numérisation des demandes devrait démarrer de manière à adapter le système informatique aux modifications du mode de calcul. Une fois les demandes en ligne opérationnelles, il sera possible de mettre en œuvre les décisions collégiales pour les cas complexes.

Par ailleurs, la Cour a également émis des recommandations à l'attention du DEAS en vue d'améliorer la coordination des bourses d'études avec les autres prestations sociales (recommandations 6 et 7). Ces recommandations peuvent être mises en œuvre indépendamment de celles concernant directement la LBPE.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le département de l'instruction publique, de la culture et du sport et le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 7, et qui synthétise les améliorations à apporter, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation.

Les recommandations ont toutes été acceptées par leurs destinataires et le tableau de suivi des recommandations a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DES ENTITÉS CONCERNÉES PAR LA POLITIQUE ÉVALUÉE

Sauf exceptions, la Cour ne prévoit pas de réagir aux observations des entités concernées par la politique évaluée. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

