

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°139

MAI 2018

ÉVALUATION

BOURSES ET PRÊTS D'ÉTUDES

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des audits, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

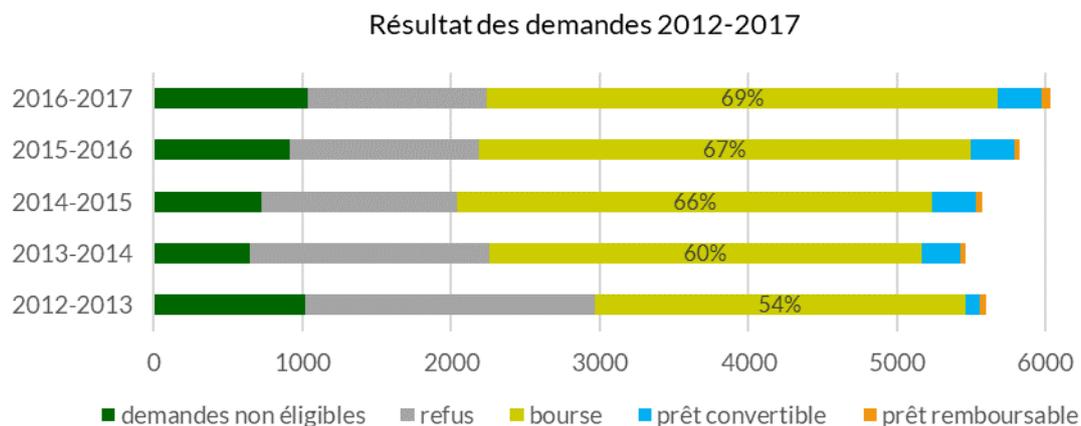
<http://www.cdc-ge.ch>

info@cdc-ge.ch

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).

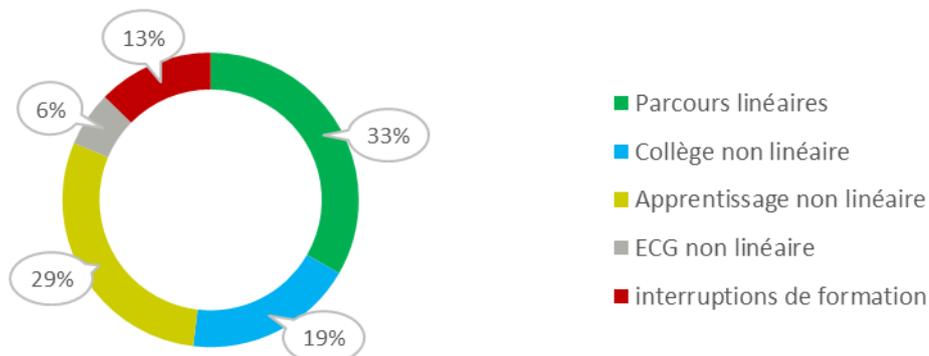
L'évaluation confirme la pertinence et l'efficacité du dispositif pour les personnes en formation de condition modeste. Les critères d'octroi régis par la LBPE reposent toutefois sur un modèle traditionnel de structure familiale et de parcours linéaire de formation qui ne correspondent plus à la réalité 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'acquiescer 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.

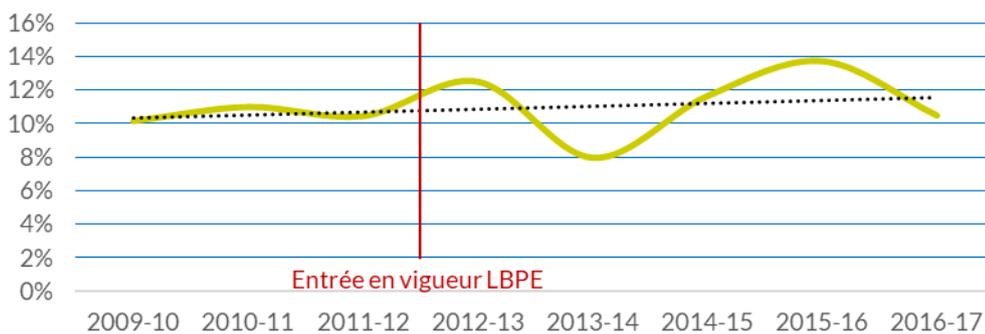
Taux d'acceptation des demandes selon la relation des parents et l'année scolaire



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.

Évolution de la part de dossiers restés en suspens



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.

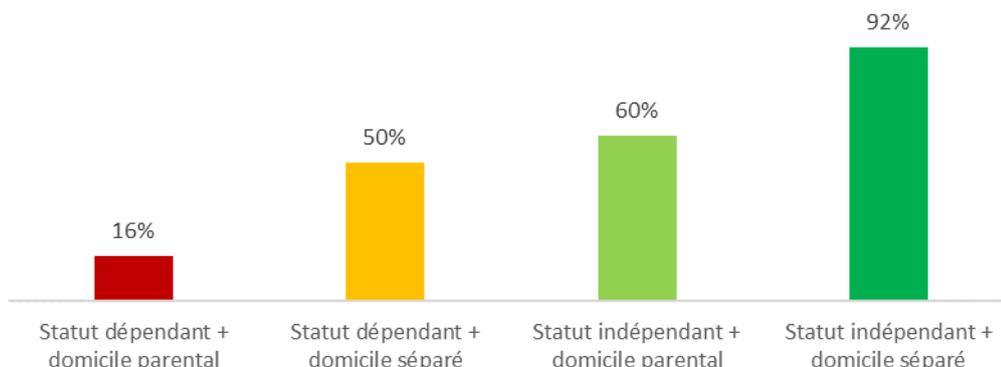
Pour alléger cette démarche, la Cour a recommandé au DIP d'étudier la faisabilité d'une digitalisation du processus de demande et d'une gestion électronique des documents pour le SBPE (recommandation 3). Cet investissement doit permettre d'accroître la rapidité du traitement des demandes et de rendre 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.

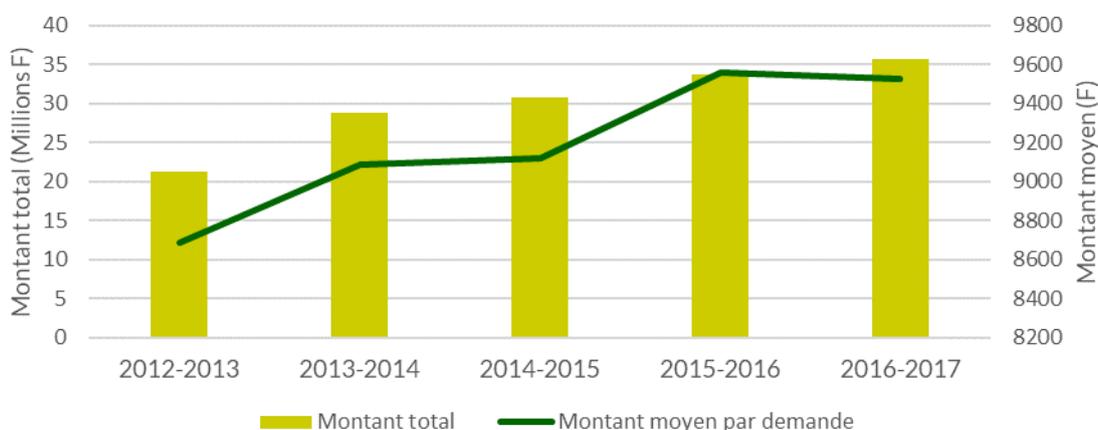
Taux d'acceptation des demandeurs aux revenus les plus élevés en fonction du statut et du domicile (2016-2017, N=351 demandes)



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.

Le lecteur pressé lira en priorité la synthèse, les constats (sections 3.5, 4.6 et 5.4), les recommandations (sections 3.6, 4.7 et 5.5), ainsi que la conclusion.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	9
1. Introduction	10
1.1. Contexte de l'évaluation	10
1.2. Cadre légal et acteurs principaux	10
1.3. Chiffres clés	14
2. Questions d'évaluation et méthodologie	15
2.1. Questions d'évaluation	16
2.2. Modules méthodologiques	17
2.3. Limites de l'évaluation	18
2.4. Structure du rapport	18
3. Question A : Mise en œuvre de la loi	19
3.1. Éléments statistiques	19
3.2. Analyse de l'attribution	26
3.3. Interprétation du cadre légal	34
3.4. Atteinte des objectifs opérationnels de la LBPE	38
3.5. Constats	41
3.6. Recommandations	42
3.7. Position du DIP	43
4. Question B : Utilité et pertinence de la loi	45
4.1. Conditions de vie des personnes en formation	45
4.2. Trajectoires de formation	51
4.3. Trajectoires d'aide	57
4.4. Impact des bourses	59
4.5. Pertinence et utilité de la loi	60
4.6. Constats	63
4.7. Recommandations	63
4.8. Position du DIP	64
5. Question C : Cohérence externe de la loi	65
5.1. Coordination des entités finançant les parcours de formation	65
5.2. Ruptures de formation	70
5.3. Les bourses d'études dans la hiérarchie des prestations	74
5.4. Constats	75
5.5. Recommandations	75
5.6. Position du DEAS	76
6. Conclusion	78
7. Tableau de suivi des recommandations et actions	79
8. Remerciements	82
9. Bibliographie	83
10. Personnes rencontrées	84
11. Annexes	85
11.1. Exemples de calcul	85

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CDIP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
CFC	Certificat fédéral de capacité
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
ECG	École de culture générale
EPF	École polytechnique fédérale
ETP	Équivalent temps plein
HES	Haute école spécialisée
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
LAMal	Loi sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LBPE	Loi sur les bourses et prêts d'études (C 1 20)
LRDU	Loi sur le revenu déterminant unifié (J 4 06)
nBDS	Base de données scolaires normalisée
OCPLF	Office cantonal du logement et de la planification foncière
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OFPC	Office cantonal pour l'orientation, la formation professionnelle et continue
PSS	Pôle santé social de l'université
RBPE	Règlement d'application sur les bourses et prêts d'études (C 1 20.01)
RDU	Revenu déterminant unifié
SBPE	Service des bourses et prêts d'études
Subvention HM	Subvention habitat mixte

La forme masculine est utilisée dans ce rapport afin d'en faciliter la lecture.

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte de l'évaluation

Les bourses et prêts d'études constituent des prestations importantes de la politique publique en matière de formation. Elles sont régies, depuis la rentrée scolaire 2012-2013, par une nouvelle loi : la loi sur les bourses et prêts d'études du 17 décembre 2009 (LBPE) qui a fusionné les deux dispositifs antérieurs de soutien à la formation. Cette modification découle notamment de l'évaluation publiée en 2001 par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP, 2001). Les bourses et prêts d'études sont des prestations dotées d'un budget important et régulièrement dépassé (35 millions de francs en 2018), qui permet de soutenir chaque année plus de 3500 personnes en formation post-obligatoire. Tant les dépenses que le nombre de bénéficiaires sont en constante augmentation depuis 2012.

Par courrier, du 5 janvier 2017, la secrétaire générale du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) a sollicité la Cour pour réaliser une évaluation de la LBPE. Le département souhaitait notamment évaluer la pertinence des critères d'accès aux prestations (atteinte du public visé) et comprendre les raisons de l'augmentation des demandes et des dépassements budgétaires. Cette sollicitation était partagée par la commission consultative en matière de bourses et prêts d'études qui a pour mission légale d'« analyser la politique d'aides financières à la formation et faire des propositions d'adaptation » (art. 9 LBPE).

1.2. Cadre légal et acteurs principaux

Préambule

La mission est consacrée à l'analyse de la mise en œuvre et de l'impact des deux principaux instruments d'aide financière à la formation : les bourses et les prêts d'études, prestations réglées par la LBPE. Ces prestations sont attribuées par le service des bourses et prêts d'études (SBPE) aux étudiants du post-obligatoire¹ en fonction des critères définis par la loi : revenus et charges des parents et de la personne en formation, type de formation (secondaire II² ou tertiaire), etc.

En Suisse, les bourses et prêts d'études ont une fonction subsidiaire. Il incombe en premier lieu à la personne en formation et à sa famille de financer la formation en question³. Lorsque ces moyens sont insuffisants, les pouvoirs publics peuvent accorder une allocation complète ou partielle, en fonction des ressources de la personne, ou un prêt.

L'encouragement à poursuivre des études vise à éviter que « des personnes qui ont la volonté et la capacité de suivre une formation (...) n'en soient empêchées par des obstacles financiers. (...) Les bourses et les prêts d'études ont donc une fonction importante pour promouvoir l'égalité des chances et mieux valoriser les talents

¹ La Loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire du 12 décembre 2014 concerne uniquement les conditions d'octroi d'une aide financière aux cantons. Elle ne figure pas dans le périmètre de l'évaluation qui n'inclut pas les modes de financement des contributions de l'État.

² Apprentissage, collège, école de culture générale, formations transitoires et complémentaires ainsi que les formations équivalentes hors canton.

³ Selon le Code Civil (art. 276 et 277), les père et mère doivent subvenir à l'entretien de leur enfant au-delà de sa majorité, jusqu'à la fin de sa formation professionnelle, pour autant que celle-ci soit « achevée dans les délais normaux » (art. 277 al. 2 CC). En outre, chaque époux est tenu d'assister son conjoint de façon appropriée dans l'accomplissement de son obligation d'entretien envers les enfants nés avant le mariage (art. 278 al. 2 CC).

potentiels »⁴. Un accès plus égalitaire à la formation permet en outre une utilisation plus large du potentiel de formation (OFS, 2017).

Loi cantonale sur les bourses et prêts d'études

La LBPE est entrée en vigueur le 1er juin 2012. Ses objectifs sont les suivants :

« Art. 2 Objectifs

L'octroi d'aides financières à la formation doit notamment :

- a) encourager et faciliter l'accès à la formation ;
- b) permettre le libre choix de la formation et de l'établissement de formation ;
- c) encourager la mobilité ;
- d) favoriser l'égalité des chances de formation ;
- e) soutenir les personnes en formation en les aidant à faire face à leurs besoins. »

Il existe deux types principaux d'aides financières aux personnes en formation (hors formation continue) : les bourses d'études et les prêts sans intérêts. « Les bourses d'études sont des prestations uniques ou périodiques non remboursables, qui permettent aux bénéficiaires d'entreprendre, de poursuivre ou de terminer une formation » ; « les prêts sont des prestations uniques ou périodiques, qui doivent être remboursées à la fin de la formation⁵ ou en cas d'interruption ou d'échec de la formation » (art.4 LBPE).

Les prêts sont prévus pour financer une deuxième formation initiale, ainsi qu'un premier master. Dans ce dernier cas, ils sont convertis en bourse (non remboursable) en cas d'obtention du diplôme. Ils peuvent également compléter des bourses lorsque les frais de formation sont particulièrement élevés (art. 11 al. 2 let. d)⁶.

Le cercle des bénéficiaires est défini selon des critères concernant le demandeur et ses parents et relevant de la citoyenneté ou du statut légal, du lieu de résidence, du revenu et de l'âge. La bourse vient compléter les ressources de la personne en formation et sa famille selon le système dit du découvert. Les bourses et les prêts sont accordés lorsque les besoins financiers de la personne en formation sont supérieurs à ses revenus ainsi qu'à la contribution théorique de ses parents et de son conjoint. Le montant annuel maximal des prestations est de 12'000 F pour les études du degré secondaire II et de 16'000 F pour les études du degré tertiaire (avec un supplément de 4'000 F par enfant à charge de la personne en formation).

Les coûts pris en charge sont déterminés sur la base de forfaits fixés par la LBPE et son règlement d'application (RBPE). Sont pris en compte :

- un montant couvrant les besoins de base qui est établi à partir des normes d'insaisissabilité (1'200 F pour une personne vivant seule) ;
- les frais effectifs de logement, plafonnés au niveau du loyer mensuel moyen des logements dans le canton de Genève augmenté de 20 % (le montant du plafond varie selon le nombre de pièces du logement) ;
- les primes d'assurance-maladie obligatoire sur la base des primes cantonales de référence à Genève selon la législation sur l'aide sociale ;

⁴ Rapport explicatif sur le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire sur les bourses d'études déposée par l'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) (DFI & DFE, 2012).

⁵ Sur une période de huit ans après la fin des études. Au-delà, il y a mise en poursuite avec 5% d'intérêt débiteur annuel (art. 18 RBPE).

⁶ Les données à disposition de la Cour ne mentionnent pas les raisons des prêts remboursables. Il n'est donc pas possible d'évaluer la mise en œuvre de cette possibilité.

- un supplément d'intégration⁷ de 1'200 F, octroyé dans le budget de la famille pour chaque personne en formation dans le cercle familial du demandeur ;
- les frais de déplacement et de repas tels qu'ils étaient admis par l'administration fiscale cantonale avant 2017 ;
- les impôts cantonaux tels qu'ils figurent dans les bordereaux établis par l'administration fiscale cantonale ;
- des frais annuels de formation fixés à 2'000 F pour le degré secondaire II et à 3'000 F pour le degré tertiaire, quel que soit le lieu de formation.

La prestation accordée ou non au demandeur variera selon l'équilibre entre les revenus et les charges du groupe familial. À titre d'exemple, l'annexe 11.1 contient deux variantes de calculs :

1. Un calcul pour une personne en formation vivant dans une famille composée de deux parents mariés et de deux enfants et dont le revenu déterminant unifié (RDU) annuel se monte à 73'930 F. Cette personne obtient une bourse annuelle de 6'717 F.
2. Un calcul pour une personne en formation vivant avec sa mère et son frère (ou sa sœur) avec un revenu annuel familial de 59'810 F. Cette personne obtient une bourse annuelle de 16'000 F.

L'adoption de la LBPE en 2009, entrée en vigueur en **2012**, visait principalement l'égalité de traitement entre apprentis et étudiants⁸, la suppression des effets de seuil grâce à un calcul basé sur la différence entre les frais reconnus de formation et les moyens financiers de la famille (y compris les revenus du travail des étudiants après déduction d'une franchise), l'harmonisation des pratiques avec celles des autres cantons suisses, l'introduction du principe de mobilité, l'introduction de prêts, l'affirmation de la subsidiarité de l'État par rapport aux familles et aux étudiants, ainsi que la neutralité des coûts par rapport à l'ancien système et la simplification des procédures administratives pour les demandeurs (PL 10524).

En **2013**, une révision complémentaire a modifié le mode de calcul lorsqu'un parent divorcé verse une pension alimentaire (PL 11166). À l'issue de cette révision, le plafond pour la prise en compte des frais de logement a été augmenté de 20 %.

Depuis, septembre **2014**, la révision de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU, PL11326) a encore modifié le mode de calcul du budget des personnes en formation et de leurs parents et a réaménagé la hiérarchie des prestations sociales⁹.

Concordat sur les bourses d'études

La conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) est à l'origine de l'accord intercantonal du 18 juin 2009 sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (appelé aussi concordat sur les bourses d'études). Depuis fin 2015, le nombre de cantons ayant adhéré à cet accord est de 18. Ces cantons couvrent 87 % de la population résidente suisse. Ce concordat permet une harmonisation partielle des conditions d'octroi des bourses dans les cantons. Le canton de Genève y a adhéré le 24 février 2012.

⁷ En référence à la législation sur l'aide sociale qui prévoit un supplément d'intégration à caractère incitatif pour les bénéficiaires entreprenant des démarches d'insertion (dont la formation).

⁸ Auparavant, les prestations accordées à ces deux catégories de bénéficiaires faisaient l'objet de deux cadres légaux distincts avec des normes différentes.

⁹ Les bourses et prêts ne peuvent être demandés qu'après les subsides de l'assurance-maladie et, le cas échéant, les allocations et subventions de logement et, le cas échéant, les avances de pensions alimentaires, ainsi que les prestations complémentaires AVS/AI.

Le concordat fixe 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 cette allocation. Il définit le domicile déterminant pour l'octroi d'une allocation et veille à la collaboration entre les cantons signataires et la Confédération.

Les objectifs mentionnés par le concordat sont les suivants : promouvoir l'égalité des chances, faciliter l'accès à la formation, contribuer à assurer les conditions de vie minimales durant la formation, garantir le libre choix de la formation et de l'institution formatrice, encourager la mobilité.

Acteurs principaux

Chaque canton dispose d'un service spécialisé pour l'octroi des bourses et prêts d'études. À Genève, il s'agit du **service des bourses et prêts d'études (SBPE)**, rattaché à l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC) lui-même intégré au département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP). Ce service compte 13.9 ETP, dont 10 gestionnaires qui traitent les demandes de bourses qui lui parviennent par voie postale. Le service dispose d'une application dédiée au traitement et au calcul des demandes. Les dossiers sont cependant stockés sous forme papier, car il n'y a pas de gestion électronique des documents.

Les demandes de financement peuvent parvenir au service avant la rentrée scolaire, mais au plus tard six mois après le début de la formation. Elles doivent, en principe, être signées par les parents de la personne en formation, même si cette dernière est majeure et n'habite pas avec ces derniers.

Pour traiter les demandes, les gestionnaires de bourses doivent vérifier toutes les informations fournies par les demandeurs. Une partie de l'information leur est accessible dans leur application métier ou depuis un intranet¹⁰. Pour le reste, les demandeurs doivent fournir des justificatifs. Les demandes de pièces sont donc fréquentes. Une fois l'information réunie, le gestionnaire imprime le procès-verbal qui est revu par un de ses collègues (contrôle des quatre yeux), avant d'être envoyé au demandeur.

Par ailleurs, d'autres acteurs sont concernés par le soutien financier à la formation :

- le Pôle santé-social de l'Université de Genève qui accorde principalement des bourses pour les étudiants des établissements genevois de niveau tertiaire (Université et HES) au bénéfice d'un permis B-étudiant (catégorie exclue des prestations de la LBPE) ;
- les fondations privées ;
- l'Hospice général qui apporte, si nécessaire, des compléments aux bourses d'études.

Ces acteurs seront présentés plus en détail dans le chapitre 5.

¹⁰ La base de données Calvin regroupe les données du registre de la population, la nouvelle base de données scolaires (nBDS) regroupe les données des élèves des établissements scolaires du canton, d'autres bases de données concernent les personnes étudiant à l'Université de Genève ou dans une HES, tandis que le système d'information du revenu déterminant unifié (SI-RDU) contient les données fiscales des contribuables genevois.

1.3. Chiffres clés¹¹

Le SBPE reçoit chaque année plus de 6'000 demandes de bourses (6'700 pour l'année 2016-2017). Une partie de ces demandes est directement écartée (environ 15%, soit entre 1'000 et 1'500 demandes), car elles n'entrent pas dans le cadre légal (formation non financée, conditions de séjour non remplies, dépassement de l'âge limite, dépassement de la durée d'aide, demande hors délai).

Au terme du calcul, une demande éligible sur sept est refusée (15% des demandes initiales) parce que les ressources du groupe familial sont supérieures à ses charges.

Parmi les demandes acceptées (3'800 en 2016-2017), trois demandes sur dix touchent le maximum, soit 12'000 F par an pour le niveau secondaire II et 16'000 F par an pour le niveau tertiaire (plus un supplément de 4'000 F par enfant à charge de la personne en formation). Le montant moyen accordé est de 9'400 F.

Ce chiffre peut être mis en rapport avec les 47'000 élèves en formation secondaire II et tertiaire dans le canton, pour un taux de 8% de personnes aidées, qui doit être interprété avec précaution, car il ne tient pas compte des résidents genevois étudiant hors du canton, alors qu'il englobe ni les résidents non genevois étudiant à Genève.

Le montant total des aides accordées s'est élevé à 35,6 millions F pour l'année 2016-2017.

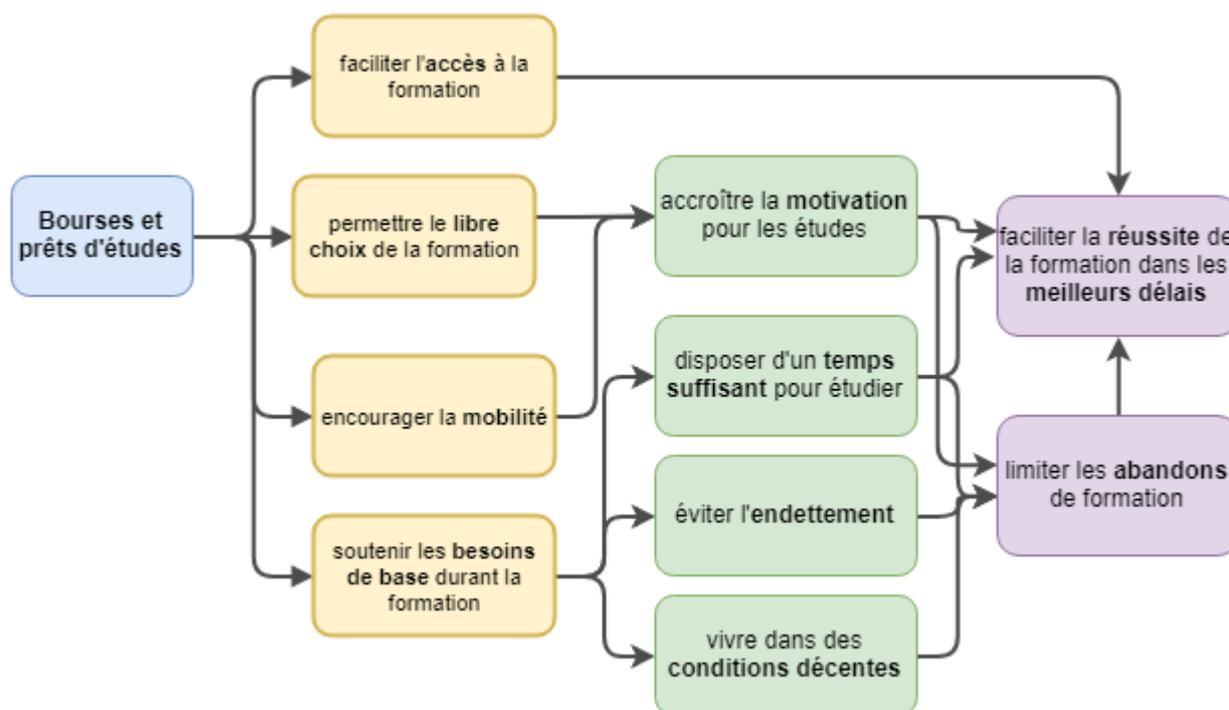
Les prestations sont majoritairement accordées sous forme de bourses (90%). Seuls les étudiants en master touchent un prêt qui est converti en bourse à l'obtention du diplôme (8%). Les prêts remboursables ne représentent que 2% des prestations accordées.

¹¹ Les chiffres de cette section ont été calculés par la Cour à partir de la base de données du SBPE. Les chiffres peuvent différer de ceux publiés par l'OFPC, car certaines demandes comportent plusieurs calculs comptabilisés par l'OFPC comme des demandes distinctes.

2. QUESTIONS D'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

Au terme d'une étude de faisabilité et après consultation de la commission cantonale en matière de bourses et prêts d'études, la Cour a établi un modèle d'impact mettant en lien les objectifs de la LBPE avec les impacts visés par le soutien financier à la formation (Figure 1). Cette représentation graphique permet de mieux comprendre les enjeux de la politique publique évaluée. À terme, les bourses et prêts d'études doivent permettre aux personnes en formation disposant de ressources financières modestes de réussir leurs études dans les meilleurs délais en faisant en sorte que leur situation financière ne préterrite pas leur réussite.

Figure 1 : Modèle d'impact de la LBPE



Selon les éléments présentés dans le chapitre précédent et à la lumière de ce modèle, les enjeux principaux de la politique publique en matière de bourses et prêts d'études sont les suivants :

- atteinte du public cible défini par la loi (cercle des bénéficiaires et autres conditions), par le mode de calcul (éléments pris en compte pour déterminer le montant de la prestation) et par le processus de demande (accessibilité, possibilités de recours) ;
- utilité des prestations pour leurs bénéficiaires ;
- coordination avec les autres entités accordant un soutien financier aux personnes en formation.

Pour prendre en compte ces enjeux, la Cour a défini trois questions d'évaluation qui ont guidé la récolte des données. La collecte et l'analyse des données permettant de répondre à ces questions ont été réparties dans trois modules méthodologiques correspondant chacun à une question d'évaluation.

2.1. Questions d'évaluation

A. Dans quelle mesure la mise en œuvre du cadre légal permet-elle d'attribuer les bourses et les prêts en minimisant les effets d'exclusion et les effets d'aubaine ?

- Quels sont les facteurs déterminants pour l'accès aux prestations ? Le profil des bénéficiaires correspond-il au profil attendu ? A-t-il évolué avec les dernières révisions légales ?
- Le cadre réglementaire est-il interprétable sans ambiguïté ? Quelles sont les éventuelles différences avec les dispositions prévues par le concordat intercantonal ?
- Quels sont les principaux motifs de refus et de réclamation ? Quel est l'impact des recours acceptés sur les pratiques d'attribution ?
- Comment les cas de rigueur¹² sont-ils accordés ? Existe-t-il des situations récurrentes ?
- L'introduction de la LBPE et ses révisions ont-elles permis de répondre aux objectifs opérationnels fixés par le législateur (égalité de traitement, suppression des effets de seuil, harmonisation des pratiques, neutralité des coûts, simplification des démarches) ?
- Comment l'accroissement du nombre de bénéficiaires et des montants versés peut-il être expliqué ?

Cette question porte principalement sur le critère de l'effectivité (mise en œuvre et réalisations).

B. Dans quelle mesure l'obtention d'une bourse ou d'un prêt permet-elle de faciliter l'accès aux études et leur achèvement ?

- Quelles sont les sources de financement des parcours de formation des personnes ayant demandé à bénéficier des prestations du service des bourses et prêts d'études ? Quelle est l'importance de la bourse ou du prêt parmi ces sources ?
- Dans quelle mesure le fait de bénéficier d'une bourse influence-t-il les parcours de formation en matière d'entrée en formation, d'abandon de formation, de durée des études et d'obtention du titre visé ?

Cette question porte principalement sur le critère de l'efficacité. Les sous-questions permettent également de traiter les critères de la pertinence et de l'utilité.

C. Comment les bourses et prêts d'études s'articulent-ils aux autres prestations visant les mêmes objectifs (accès à la formation et obtention du diplôme) ?

- Quelles sont les possibilités de financement des frais courants des jeunes adultes (18-25 ans) qui interrompent leur formation ?
- Comment les services sociaux des instituts de formation coordonnent-ils leur action avec le service des bourses et prêts d'études ?

Cette question porte principalement sur le critère de la cohérence externe. L'examen de la cohérence externe permet par ailleurs d'affiner l'analyse de la pertinence.

¹² La LBPE et son règlement prévoient des possibilités de dérogation à certaines règles, notamment pour les « personnes en formation qui, pour des raisons familiales, personnelles ou de santé, se trouveraient dans une situation de précarité » (art. 16 RBPE).

2.2. Modules méthodologiques

La collecte et l'analyse des données sont réparties en trois modules méthodologiques distincts recouvrant les trois questions d'évaluation posées.

Module A : analyse de la mise en œuvre : étude de cas et analyses de l'attribution

Ce module vise à répondre à la question A concernant l'attribution des bourses et prêts d'études. Il comprend deux volets, l'un qualitatif et l'autre quantitatif.

L'analyse qualitative s'appuie sur le cadre réglementaire et la base de connaissances participative (Wiki¹³) du SBPE, sur des études de dispositions réglementaires potentiellement problématiques (à travers une analyse des réclamations, des recours et des cas de rigueur) et sur les procès-verbaux de la commission consultative en matière de bourses et prêts d'études. La récolte et la mise en forme des données ont bénéficié de l'appui d'un groupe de six gestionnaires de bourses. Ce groupe de travail a identifié des aspects problématiques et participé à l'appréciation de la faisabilité des éventuels correctifs qui pourraient y être apportés.

Sur le plan quantitatif, ce module a permis d'objectiver les points problématiques préalablement soulevés par l'analyse qualitative (nombre de personnes concernées et coûts). L'analyse a été réalisée à partir de la base de données PLEXUS du SBPE. L'analyse des demandes déposées entre les années scolaires 2012-2013 et 2016-2017 a permis des comparaisons entre années scolaires et entre types de demandeurs. En complément, la Cour a réalisé une analyse cartographique des bourses et prêts accordés afin de comparer la répartition des bénéficiaires avec celle des contribuables à revenus modestes. Cette analyse a permis une évaluation de l'atteinte du public visé.

Module B : analyse de l'impact : étude de trajectoires et sondage

Ce module a permis de répondre à la question B concernant l'impact des prestations. Il a comporté deux volets : combinaison de données et sondage.

L'analyse des parcours repose, d'une part, sur une **combinaison de données administratives** (PLEXUS du SBPE, nBDS du DIP et statistiques de l'Université de Genève)¹⁴. Les données analysées concernent les personnes dont la demande a été éligible au moins une fois entre 2012 et 2017 et qui ont commencé une nouvelle formation en 2012. Cette disposition permet l'observation des parcours de formation dans le canton de Genève durant cinq années scolaires. Cette analyse permet de connaître la variété des parcours et d'analyser l'impact de l'obtention d'une bourse ou d'un prêt en contrôlant les données sociodémographiques (âge, sexe, situation familiale, situation des parents) et contextuelles (formation choisie, lieu de résidence).

D'autre part, l'interprétation des parcours observés nécessite des données complémentaires (motivations, attitudes, satisfaction) qui ont été obtenues par le biais d'un **sondage** auprès d'un échantillon représentatif de 900 demandeurs de bourses (leurs parents pour les mineurs) ayant déposé une demande entre 2015 et 2017 (462 répondants, soit un taux de participation de 51.3 %). Le sondage a également permis d'obtenir une appréciation du processus de demande par les demandeurs (complément au module A) et de connaître les autres sources de soutien (complément au module C).

¹³ Un Wiki est un site web dynamique dont tout contributeur reconnu peut modifier les pages (compléter l'information, proposer des modifications, poser des questions, etc.).

¹⁴ Pour des raisons de faisabilité, l'appariement n'a été réalisé que pour les personnes qui effectuent leurs études dans des établissements publics du canton de Genève. Cette restriction conduit à écarter environ 10% des demandes (9,1% en 2016-2017).

Module C : analyse de la complémentarité des prestations de soutien à la formation

Ce module a permis de répondre à la troisième question d'évaluation. L'analyse a reposé sur des entretiens semi-directifs en profondeur menés avec les services sociaux des institutions de formation genevoises (Pôle santé-social de l'Université, Fondation privée, conseillers sociaux des collèges et écoles de culture générale) et des principaux acteurs suivant les jeunes en rupture reprenant une formation : Point Jeunes de l'Hospice général et le dispositif interinstitutionnel CAP Formations.

2.3. Limites de l'évaluation

En dépit d'un cadre méthodologique très complet, l'évaluation comporte quelques limites qu'il est essentiel de mentionner :

- La Cour a travaillé sur la période suivant l'entrée en vigueur de la LBPE (juin 2012) ; il n'y a pas de possibilité de comparaison systématique avec la situation antérieure, car le système informatique a été remplacé en 2012. De plus, une part importante des personnes actives à ce moment (au sein du service des bourses, de l'OFPC, ou du secrétariat général du DIP) ne travaillent plus pour l'État de Genève.
- La Cour a ciblé l'analyse des demandes sur les demandes éligibles, qui sont plus complètes et plus fiables que celles qui sont écartées du fait qu'elles ne correspondent pas aux conditions non financières posées par la LBPE (domicile, type et lieu de la formation, nombre maximal d'années financées, etc.). Les taux d'acceptation présentés dans le rapport portent donc sur les demandes éligibles. Par ailleurs, la base de données du SBPE n'indique pas les motifs de refus des demandes.
- L'analyse des trajectoires de formation a été réalisée en combinant des bases de données qui comportent uniquement des informations sur les élèves des établissements publics du canton. De ce fait, il n'a pas été possible d'analyser les parcours des élèves des écoles privées ainsi que des établissements publics hors canton.
- En outre, le sondage réalisé dans le cadre du module B a été réalisé à la rentrée 2017-2018, ce qui implique qu'une partie importante des répondants venaient d'entrer dans une nouvelle année de formation et devaient répondre à des questions concernant leurs conditions de vie durant leur dernière année de formation. Il apparaît que certains répondants se sont référés à l'année scolaire précédente, tandis que d'autres ont répondu à propos de l'année en cours, qui n'était pas forcément une année pour laquelle ils avaient demandé une bourse. De ce fait, la Cour a limité les croisements entre les données correspondant à la demande de bourse et celles provenant des autres questions.

2.4. Structure du rapport

Ce rapport est structuré en six chapitres. Les deux premiers présentent le cadre et le contexte de l'évaluation. Les trois suivants traitent chacun d'une des questions d'évaluation et se terminent par des constats directement suivis de recommandations, tandis que la conclusion dresse le bilan de l'évaluation.

3. QUESTION A : MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

3.1. Éléments statistiques

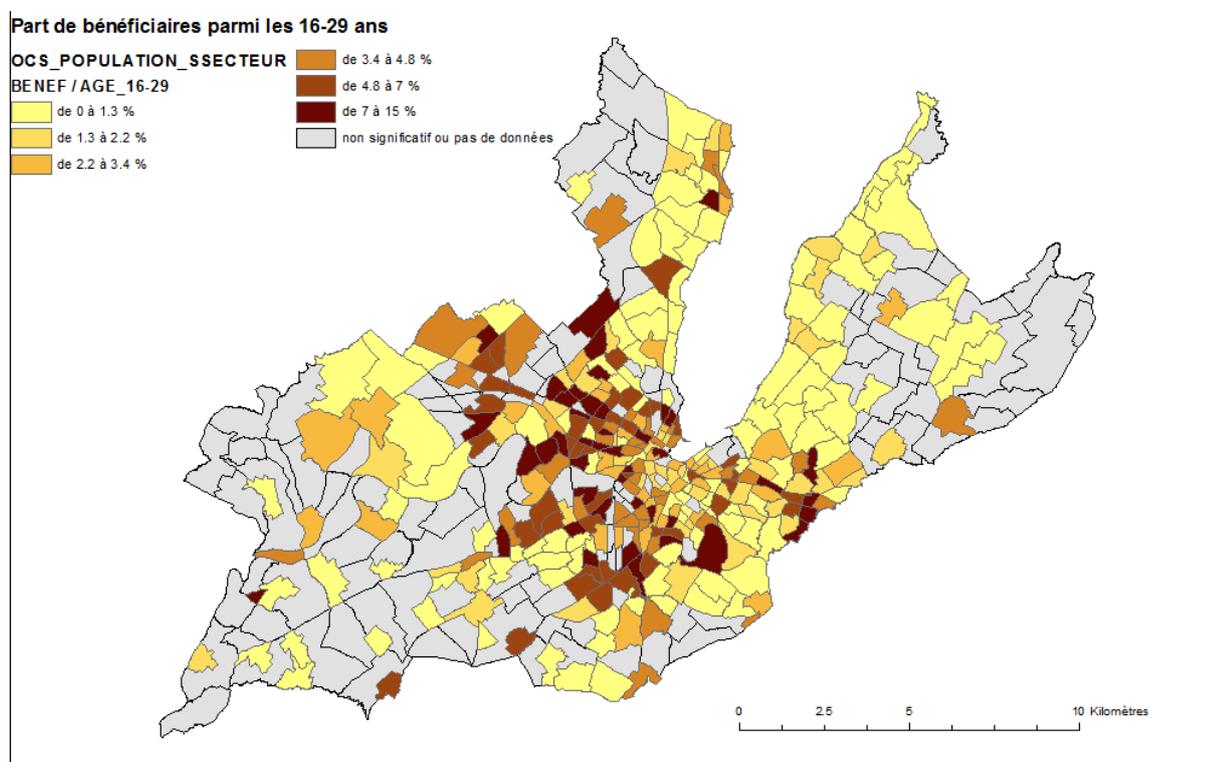
3.1.1. Répartition géographique

Cette section évalue dans quelle mesure les bourses et prêts d'études atteignent le public visé, à savoir les personnes en formation secondaire II et tertiaire dont les ressources sont insuffisantes pour faire face à leurs besoins durant leur formation. Ce public cible ne peut être défini de façon univoque en raison de la variété des situations et des besoins des personnes en formation. Pour y parvenir, la Cour a estimé pertinent de comparer la répartition géographique des bourses et prêts d'études avec celle d'autres prestations sociales destinées à des familles modestes (aide sociale, prestations complémentaires, subsides d'assurance-maladie), ainsi qu'avec la répartition des contribuables à bas revenus.

Couverture du public visé

La Figure 2 indique la proportion de bénéficiaires de bourses et prêts d'études par rapport au nombre d'habitants âgés de 16 à 29 ans. Cette répartition par sous-secteur statistique¹⁵ permet une précision accrue par rapport à une distribution par commune. La densité indiquée sur cette carte doit être comparée à celle des deux cartes reproduites ensuite : les bénéficiaires de subsides pour les primes d'assurance-maladie en lien avec l'aide sociale et les prestations complémentaires (Figure 3) et les contribuables à bas revenus (Figure 4).

Figure 2 : bourses et prêts accordés en fonction du nombre d'habitants de 16 à 29 ans.



Sources : CDC à partir des données SBPE et OCSTAT.

¹⁵ Les sous-secteurs permettent de mettre à disposition des données statistiques agrégées à une échelle intermédiaire entre la parcelle et la commune. Le découpage actuel a été approuvé par le Conseil d'État le 4 mai 2005.

Figure 3 : subsides d'assurance-maladie liés à des prestations sociales en % de la population

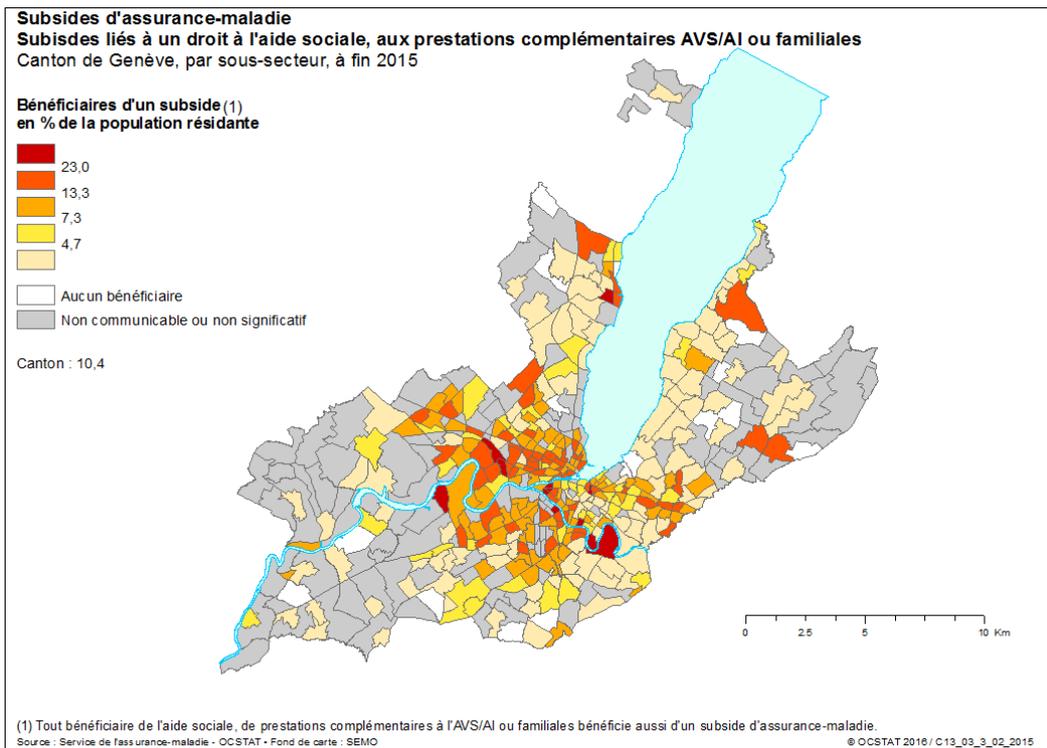


Figure 4 : part des contribuables à bas revenu

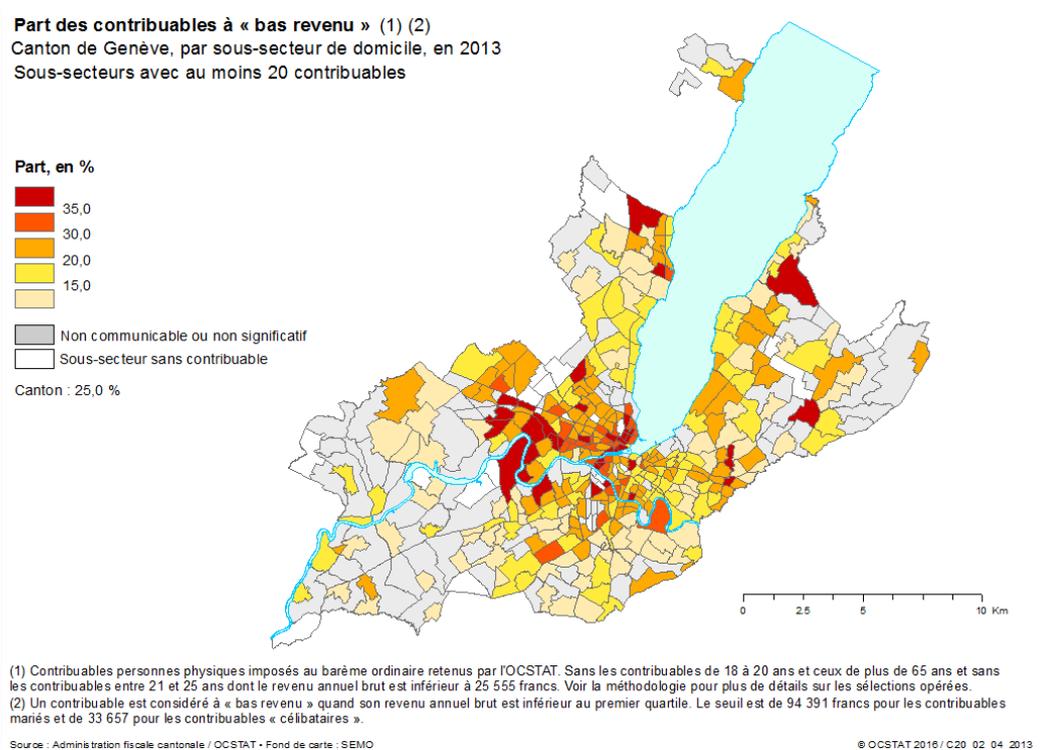
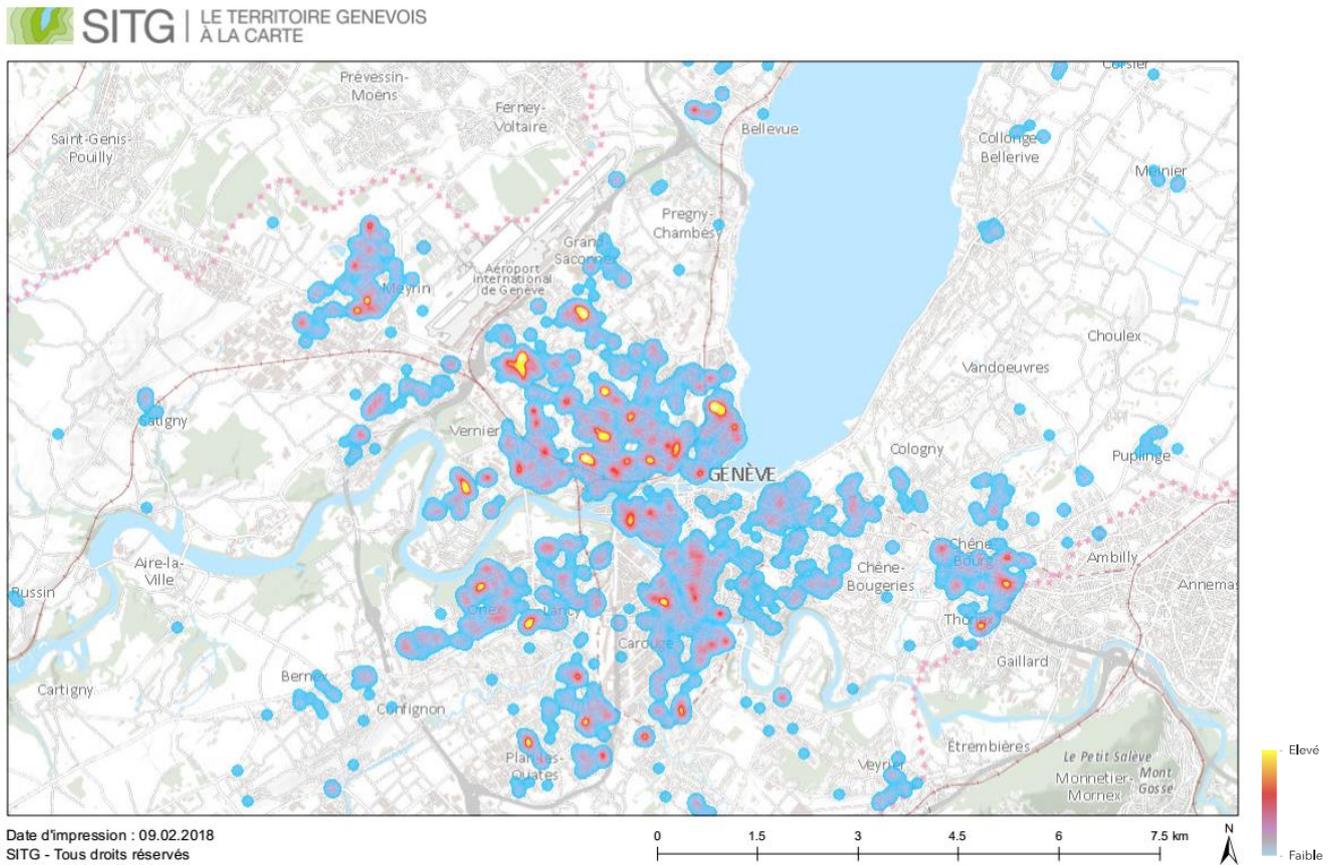


Figure 5 : répartition des bénéficiaires de bourses et prêts d'études en fonction de l'adresse



La carte de densité (Figure 5) donne un éclairage alternatif des zones urbaines et périurbaines. Les taches jaunes représentent des adresses auxquelles résident un nombre important de bénéficiaires. La carte se concentre sur les zones urbaines dans lesquelles le nombre de bénéficiaires est le plus important. La comparaison de ces cartes permet de montrer que la concentration des bénéficiaires de bourses et prêts d'études est plus importante dans les zones d'habitat modeste.

3.1.2. Accroissement de la demande et des coûts

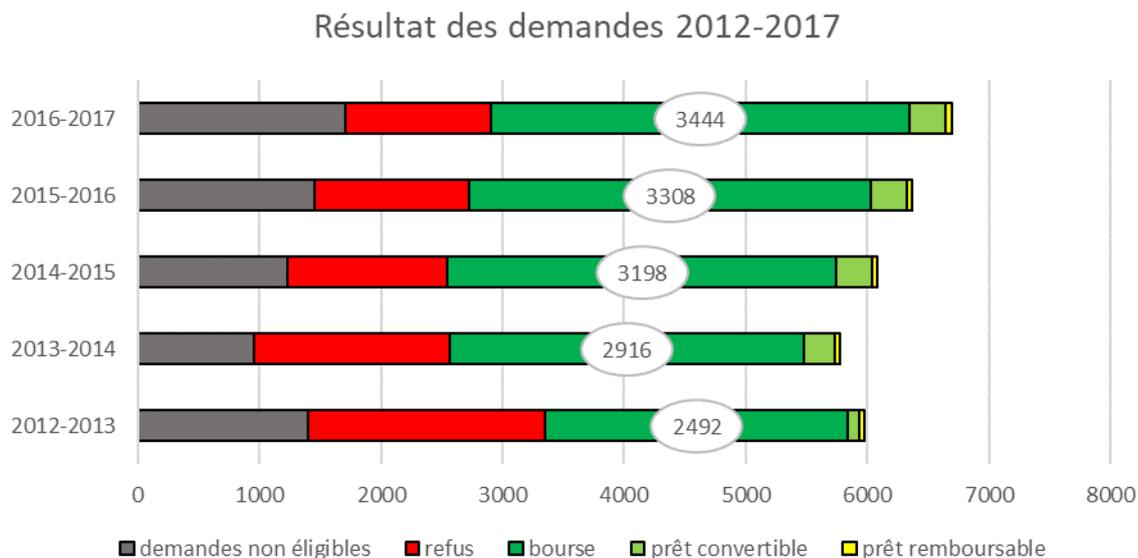
Cette section examine l'évolution des demandes déposées, éligibles et acceptées, ainsi que celle du montant des prestations accordées.

Évolution des demandes et des prestations accordées

La base de données du service des bourses et prêts d'études enregistre toutes les demandes déposées en fonction de l'année scolaire qu'elles concernent. Cette base de données est active depuis l'entrée en vigueur de la LBPE en septembre 2012. Lorsqu'une demande parvient au SBPE, elle est d'abord examinée sous l'angle de l'éligibilité (la personne fait-elle partie du cercle des bénéficiaires, sa formation est-elle finançable?). Si la demande est éligible et si tous les documents requis sont disponibles, un calcul est effectué pour déterminer si le demandeur et sa famille ont un éventuel découvert entre leurs revenus et leurs charges, auquel cas il a droit à une bourse ou un prêt (selon le type de formation).

La Figure 6 montre que le SBPE reçoit chaque année environ 6'000 demandes qui, à l'exception de la première année (2012-2013), débouchent sur plus de 3'000 prestations, en grande majorité des bourses d'études. Elle indique également un accroissement de la demande et des prestations accordées.

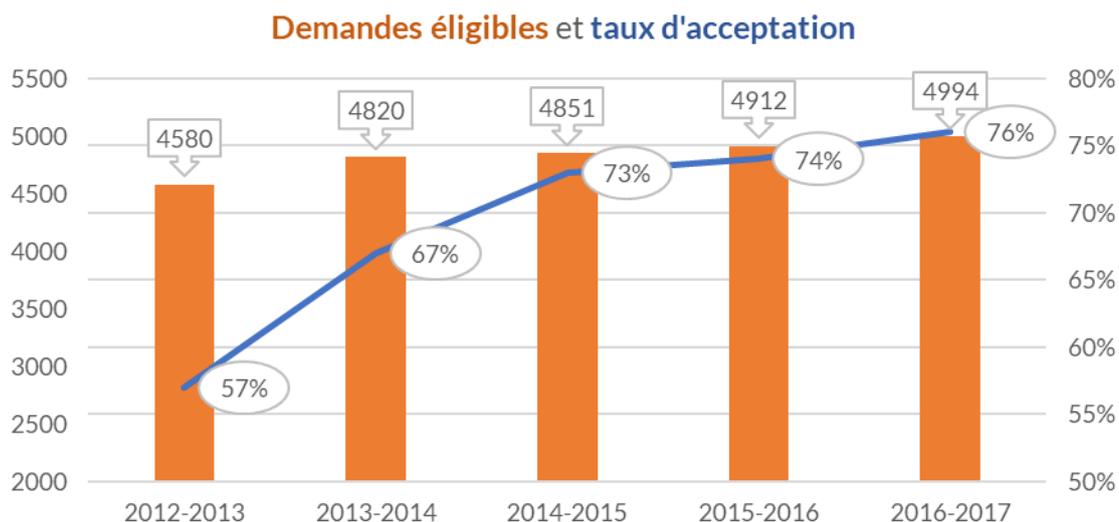
Figure 6 : traitement des demandes comparé par année scolaire



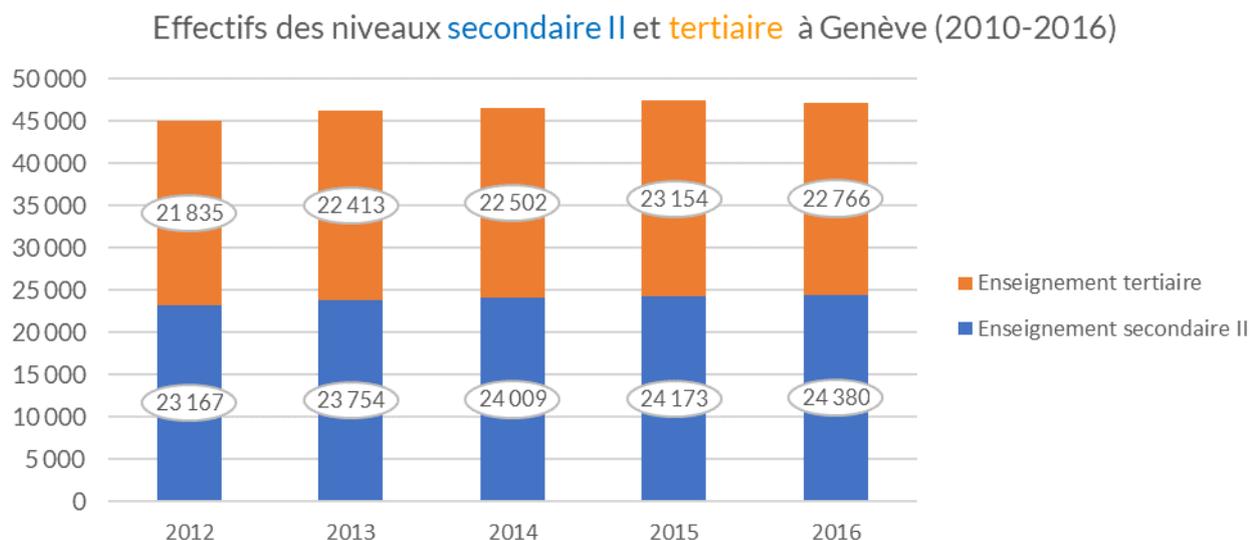
La différence entre la première année et les suivantes s'explique par une modification législative. En 2013, le plafond pour la prise en compte des frais de logement a été augmenté de 20 %, ce qui a fait passer du côté des bénéficiaires davantage de demandeurs dont les charges se sont trouvées plus élevées que les revenus grâce à une prise en compte accrue de leurs frais de logement. En outre, les revenus et charges des parents divorcés versant une pension alimentaire ont été retirés du calcul.

L'accroissement du nombre de prestations accordées ne résulte pas que d'une augmentation mécanique liée à une demande plus importante. Comme le montre la Figure 7, le taux d'acceptation des demandes éligibles s'est nettement accru, passant de 57% la première année, à 76% en 2016-2017.

Figure 7 : évolution du nombre de demandes éligibles et du taux d'acceptation



Le nombre de **demandes éligibles** passe de 4'580 en 2012 à 4'994 en 2016, soit un accroissement de 14%. Cet accroissement de la demande peut être mis en lien avec l'augmentation du nombre d'élèves dans les filières de l'enseignement public et subventionné des niveaux secondaire II et tertiaire (cf. Figure 8). Cette augmentation est légèrement supérieure à 4% entre 2012 et 2016.

Figure 8 : évolution du nombre d'élèves dans les filières donnant droit à des bourses


Sources : Service de la recherche en éducation¹⁶/Base de données scolaires (nBDS) et Université de Genève.

Le fort accroissement du taux d'acceptation entre 2012-2013 et 2014-2015 s'explique par un calcul plus avantageux pour les demandeurs. Il y a tout d'abord la révision de **2013**, évoquée ci-dessus (augmentation du plafond pour les frais de logement et exclusion des parents divorcés versant une pension alimentaire). Puis, en **2014**, la modification de la loi sur le revenu déterminant unifié a changé le mode de calcul en prenant en compte les revenus et fortunes nets (après déductions fiscales¹⁷), plutôt que les revenus bruts, ce qui a également permis à davantage de demandeurs d'obtenir des prestations, du fait que leur revenu déterminant était désormais plus bas que leurs charges.

Le faible accroissement enregistré les années suivantes peut être mis en lien avec une modification de la structure de la population des demandeurs qui compte davantage de personnes avec des revenus très bas. Ce changement est attesté par une analyse des revenus pris en compte par le SBPE qui calcule les revenus des demandeurs et de leurs parents à partir de leur revenu déterminant unifié (RDU). En 2014-2015¹⁸, le quart des demandeurs avait un revenu familial pondéré inférieur à 23'308 F¹⁹. Deux années plus tard, en 2016-2017, cette limite descendait à 21'871 F. Il faut également signaler l'augmentation du nombre de contribuables avec moins de 35'000 F de revenu annuel brut²⁰ et l'augmentation du taux d'aide sociale au sens large qui passe de 12.8% en 2011 à 14% en 2015²¹.

¹⁶ SRED, Tableau T 2.0.01, Élèves et étudiants de l'enseignement public et subventionné.

¹⁷ Il s'agit des déductions prévues par les art. 5 et 7 LRDU (frais professionnels, de perfectionnement, médicaux, de garde, dettes, etc.).

¹⁸ La comparaison des revenus n'est pas possible avec les deux années scolaires précédentes en raison d'une modification du mode de comptabilisation des revenus (entrée en vigueur de la LRDU).

¹⁹ Il s'agit du revenu annuel de la personne en formation (PF) et de ses parents pondéré en fonction du nombre de membres de la famille. La formule de calcul est la suivante : Revenu familial pondéré = [(revenus PF + conjoint) + (revenus père) + (revenus mère)]/√ nombre de personnes prises en compte.

²⁰ OCSTAT, T.20.02.3.04, Contribuables, revenu annuel brut et quantiles du revenu annuel brut, selon le type de revenu.

²¹ OCSTAT, T.13.03.1.11, Aide sociale au sens large : taux et bénéficiaires, selon diverses caractéristiques.

Évolution des coûts

L'évolution des coûts peut être abordée selon différentes sources. Les deux principales sont la comptabilité et les chiffres de l'office cantonal de la statistique (OCSTAT). Les données comptables présentent l'inconvénient de couvrir les années civiles plutôt que les années scolaires, mais comportent l'avantage de couvrir les dépenses réelles. Les données statistiques présentent l'avantage de couvrir les années scolaires, mais l'inconvénient de ne pas prendre en compte les versements effectifs²².

Selon la première de ces sources, l'accroissement des dépenses annuelles est de 54.6%, soit 13.6% en moyenne annuelle (cf. Tableau 1). La forte augmentation des montants provenant de la conversion de prêts en bourses s'explique par le fait qu'il s'agit d'une dépense à retardement : le prêt n'est converti en bourse que lors de l'obtention du master et il n'existait pas de prêts convertibles avant l'entrée en vigueur de la LBPE à la rentrée 2012-2013.

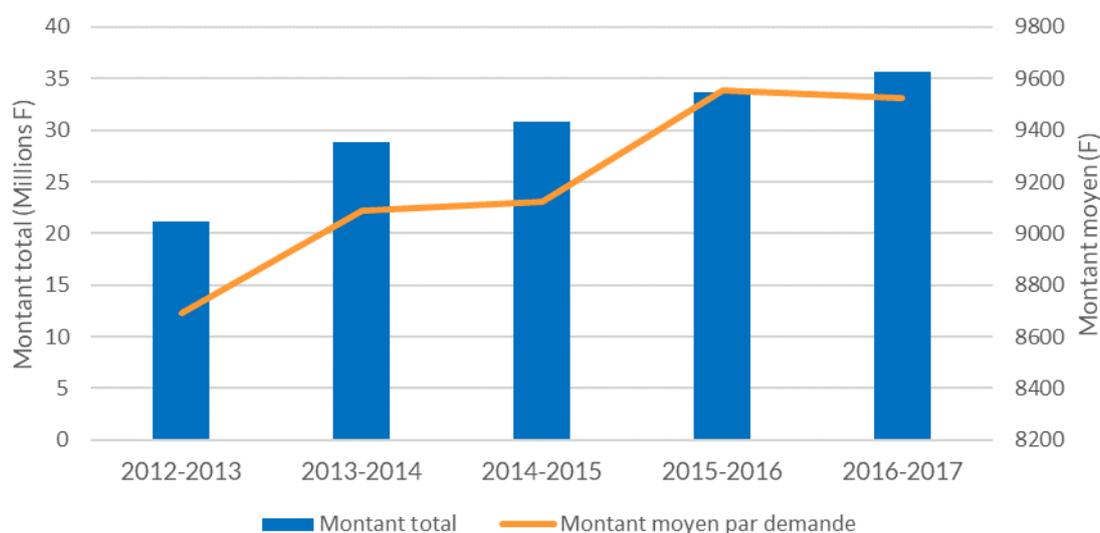
Tableau 1 : dépenses annuelles en milliers de francs

	2012	2013	2014	2015	2016
Bourses	21'325	24'796	27'122	29'176	30'802
Prêts convertis en bourses	464	351	568	2'746	2'884
Total	21'789	25'147	27'690	31'922	33'686
Accroissement annuel	-	15%	10%	15%	5%

Sources : OFPC (2017), Constats et données chiffrées.

Selon la deuxième source (OCSTAT), le montant moyen accordé s'est accru de 10% entre 2012-2013 et 2016-2017 (soit 2,4 % par année), tandis que le montant total des prestations accordées a augmenté de 68% (soit 17% par année) (cf. Figure 9). L'augmentation du montant moyen octroyé est liée à l'augmentation des plafonds pour les frais de logement entre les années scolaires 2012-2013 et 2013-2014. Il est moins évident de se prononcer sur l'impact de l'entrée en vigueur de la LRDU, puisque le montant moyen est plus bas en 2014-2015 (année de la modification du mode de comptabilisation des revenus) qu'en 2013-2014. Le coût moyen augmente néanmoins l'année suivante sans qu'il soit possible d'interpréter aisément ce décalage.

Figure 9 : évolution des dépenses globales et moyennes par année scolaire



Source : OCSTAT, Tableau 13.03.8.01.

²² Les versements réels peuvent différer pour diverses raisons, par exemple en cas d'arriérés des années précédentes ou de personnes refusant les prestations qui leur sont proposées.

Par ailleurs, deux éléments du calcul des frais sont mis à jour chaque année. D'une part, les forfaits pour les frais d'assurance-maladie qui correspondent à la prime moyenne ont augmenté entre 2012-2013 et 2016-2017 de 18% pour les mineurs, de 19% pour les jeunes adultes et de 16% pour les adultes. D'autre part, le plafond pour les frais de loyer s'est accru de 10% durant la même période. Étant donné que pour le même dossier, il y a le plus souvent plusieurs forfaits pour assurance-maladie (la personne en formation, ses parents, ses frères et sœurs, son conjoint, ses enfants) et parfois plusieurs frais de logement (si le père, la mère ou la personne en formation n'habitent pas ensemble), les hausses de ce forfait et de ces plafonds peuvent entraîner des augmentations du montant des prestations.

3.1.3. Synthèse

Les points principaux à retenir de cette section sont les suivants :

- La répartition géographique des bourses et prêts d'études s'apparente à celle d'autres prestations visant des ménages à revenus modestes, ce qui constitue un indicateur (parmi d'autres) de couverture du public visé.
- La période étudiée se caractérise par un accroissement régulier du nombre de bénéficiaires et des coûts des prestations accordées.
- Les raisons de cet accroissement sont d'ordre divers : modifications légales, évolution démographique, augmentation de la population éligible (davantage de personnes en formation et davantage de contribuables à revenus modestes), augmentation du coût de la vie (augmentation des primes d'assurance-maladie et des loyers).

3.2. Analyse de l'attribution

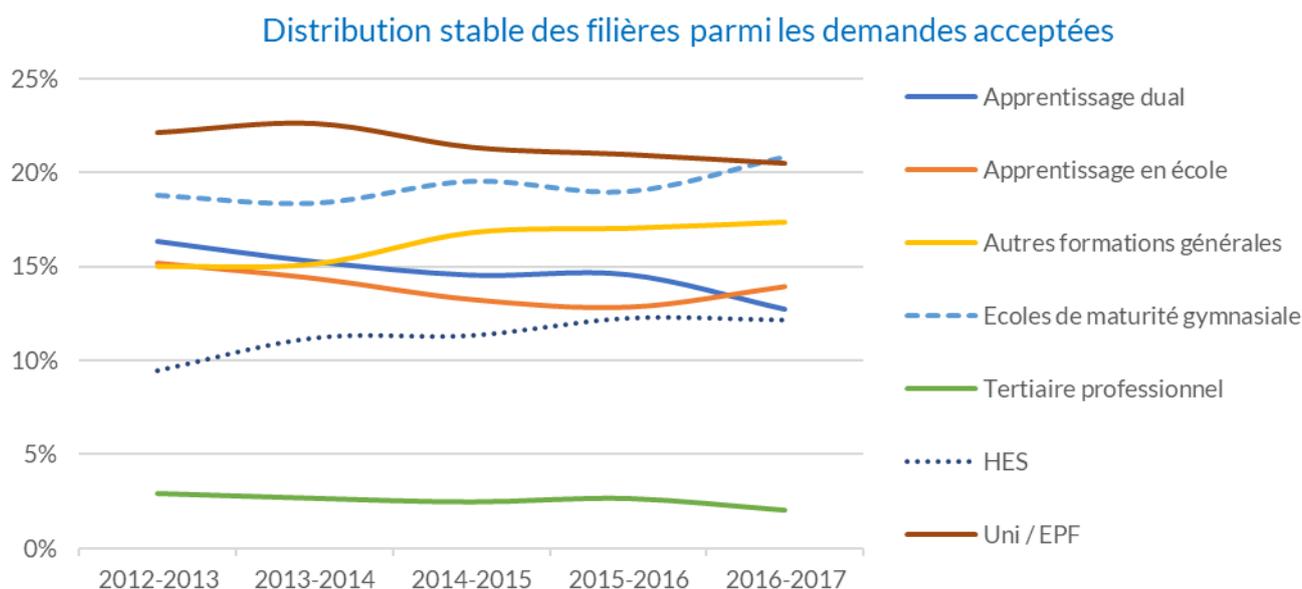
Cette section analyse l'attribution des prestations en fonction de différents facteurs, de façon à déceler d'éventuelles inégalités entre catégories de bénéficiaires. Elle est divisée en deux sous-sections. La première étudie l'impact de variables liées aux demandeurs et à leur formation. Ces variables sont qualifiées de variables externes au mode de calcul des prestations. La seconde traite de l'impact de variables qui sont étroitement liées au mode de calcul : le statut « indépendant » et la reconnaissance d'un domicile séparé.

3.2.1. Impact des variables externes au mode de calcul

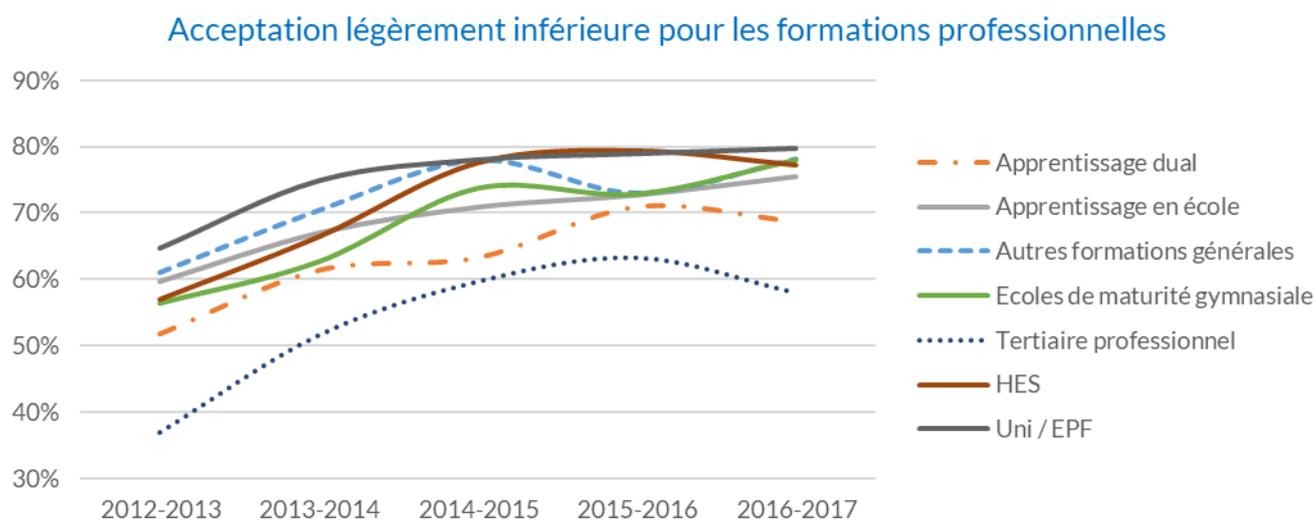
Filières de formation

Le premier graphique (Figure 10) indique une relative stabilité des prestations accordées selon les filières de formation. Globalement, les bénéficiaires du niveau tertiaire représentent 34% du total pour la dernière année scolaire, alors qu'ils étaient 37% la première année. L'accroissement des prestations pour le niveau secondaire II provient essentiellement des formations générales (ECG et collège).

Figure 10 : répartition des prestations accordées en fonction de la filière d'études



L'analyse du taux d'acceptation en fonction du type de formation suivie (Figure 11) montre que les demandes de financement pour des formations professionnelles en emploi sont moins souvent acceptées. Cette différence s'explique par le fait que les demandeurs touchent tous un salaire et ont donc davantage de revenus. Par ailleurs, le taux d'acceptation reste relativement stable pour tous les types de formations depuis 2014. On constate également que les formations universitaires sont légèrement avantagées, mais que la différence entre les différents types de formations s'amenuise en 2016-2017.

Figure 11 : taux d'acceptation en fonction de la filière de formation suivie


Pour approfondir cette analyse, le Tableau 2 examine le montant de la prestation reçue en fonction de la filière de formation²³. Étant donné que le montant maximal n'est pas le même selon le niveau d'études et lorsque la personne en formation a des enfants à charge, le tableau tient compte pour chaque personne du rapport entre la prestation accordée et la prestation maximale à laquelle elle pourrait avoir droit. Par souci de simplification, les deux types de formation professionnelle secondaire ont été regroupés. Les différences à relever et leurs explications sont les suivantes :

- Les familles des collégiens sont en moyenne plus aisées que celles des autres élèves du secondaire II. Les collégiens obtiennent donc moins fréquemment le maximum (une demande éligible sur quatre).
- Le nombre de refus est élevé pour les personnes en formation professionnelle supérieure (Formation prof III) : 42% des demandes éligibles sont refusées après calcul des revenus.
- La part de prestations maximales est plus élevée au niveau tertiaire non professionnel (HES, Uni, EPF).

Tableau 2 : niveau de la prestation en fonction de la filière de formation (2016-2017)

	Collège	Formation générale	Formation prof II	Formation prof III	HES	Uni + EPF	Moyenne
Aucune prestation	22%	22%	28%	42%	23%	20%	24%
De 1 à 49% du max	23%	19%	19%	14%	20%	20%	20%
De 50 à 99 du max	30%	25%	23%	15%	20%	25%	25%
Prestation maximale	25%	34%	30%	29%	37%	34%	31%
Total (N=4'994) ²⁴	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Catégories d'âge

Une analyse en fonction de l'âge (Tableau 3) montre que les demandeurs les plus âgés (25 ans et plus) obtiennent plus facilement des prestations que les plus jeunes. La raison de cette différence est à rechercher dans le mode de calcul indépendant qui prévoit une prise en compte partielle des revenus des

²³ Ce tableau, tout comme les suivants, se caractérise par une mise en forme selon un code couleur : les valeurs les plus basses sont indiquées en rouge foncé, tandis que les valeurs les plus élevées sont indiquées en vert. Les couleurs ne sont pas associées à des seuils particuliers.

²⁴ Les effectifs des catégories figurent dans l'annexe méthodologique 1 (annexe séparée).

parents dans certains cas, notamment pour les personnes âgées d'au moins 25 ans et disposant déjà d'une première formation (cette question est traitée au point 3.2.2).

Tableau 3 : niveau de la prestation en fonction de la classe d'âge (2016-2017)

	Mineur	18-24 ans	25-34 ans	35 ans et plus	Moyenne
Aucune prestation	23%	28%	10%	4%	24%
De 1 à 49% du max	20%	23%	8%	24%	20%
De 50 à 99 du max	30%	23%	18%	8%	25%
Prestation maximale	27%	26%	64%	64%	31%
Total (N=4'994) ²⁵	100%	100%	100%	100%	100%

Étant donné qu'être âgé de plus de 35 ans révolus constitue un facteur d'exclusion (sauf motifs particuliers), la Cour a analysé le taux d'inéligibilité en fonction de l'âge. Le Tableau 4 montre que les risques de voir sa demande exclue a priori (donc avant calcul) s'accroissent avec l'âge. Le taux d'inéligibilité est même en augmentation pour les plus de 35 ans (catégorie dont 77% des demandes ont été écartées d'office en 2016-2017). Ce tableau permet de nuancer les chiffres du Tableau 3. Le taux de personnes de 35 ans et plus sans aucune prestation après calcul est faible en raison d'un très fort taux d'inéligibilité avant tout calcul.

Tableau 4 : taux d'inéligibilité par année scolaire en fonction de l'âge (N=24'157 demandes)

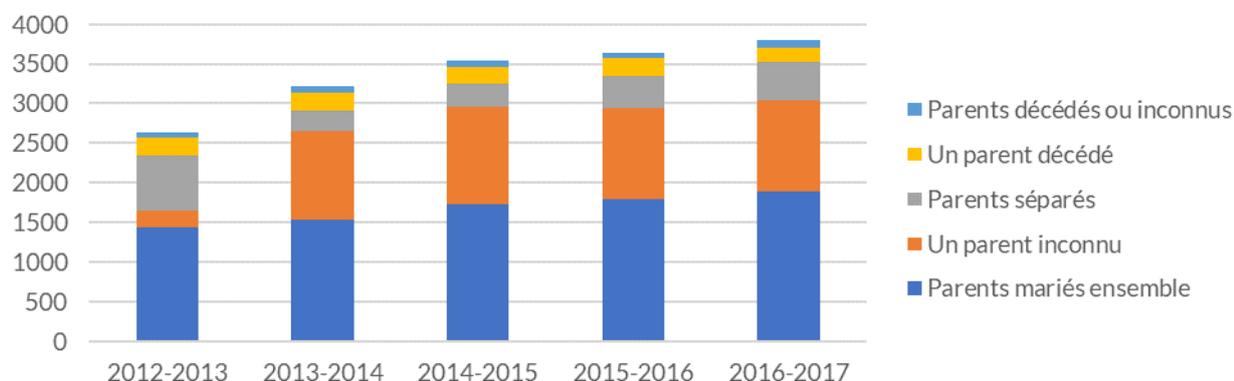
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Mineur	16%	12%	14%	14%	12%
18-24 ans	23%	16%	22%	25%	29%
25-35 ans	38%	24%	25%	31%	37%
36 ans et +	66%	58%	55%	70%	77%
Moyenne	24%	17%	20%	23%	26%

Familles monoparentales

Avant l'entrée en vigueur de la LBPE, seuls étaient pris en compte les revenus du parent divorcé qui pourvoyait (ou avait pourvu) de manière prépondérante et durable à l'entretien de la personne en formation. La LBPE prend en revanche en compte les revenus des deux parents, ce qui a, durant l'année scolaire 2012-2013, modifié (à la baisse) les droits d'une partie des demandeurs, notamment des familles monoparentales. La révision de la LBPE votée en 2013 visait notamment à améliorer l'accès aux prestations des personnes en formation issues de familles dont les parents étaient divorcés en exemptant du calcul le parent payant une pension alimentaire, considérant que son devoir d'entretien était déjà rempli.

La Figure 12 répertorie l'ensemble des demandes en fonction du type de relation des parents. La situation la plus fréquente est le cas des parents mariés ensemble. Il y a ensuite une nette modification à partir de la deuxième année scolaire : le nombre de situations dans lesquelles un des deux parents est « inconnu » augmente en flèche. Il s'agit principalement de parents divorcés ignorés du calcul, soit parce qu'ils paient déjà une pension alimentaire, soit au bénéfice d'un cas de rigueur (notamment lorsque les relations avec le(s) parent(s) sont durablement rompues).

²⁵ Les effectifs des catégories figurent dans l'annexe méthodologique 1 (annexe séparée).

Figure 12 : situation des parents des bénéficiaires (2012-2017)
Nette augmentation des parents "inconnus" dès 2013


Le Tableau 5 décrit les taux d'acceptation selon la relation des parents. Il montre que les demandeurs dont les parents sont déclarés inconnus ou décédés connaissent les taux d'acceptation les plus élevés de l'analyse, avec un taux qui s'élève à environ 85% en moyenne. En gras dans le tableau, est indiqué le pourcentage des demandeurs dont les parents sont divorcés, et dont le taux d'acceptation s'accroît fortement après la première année, autre signe de l'efficacité de la révision de 2013. À noter encore qu'en cas de veuvage, le taux d'acceptation est relativement faible, ce qui est probablement dû au fait que ces personnes reçoivent des rentes qui leur garantissent des revenus supérieurs.

Tableau 5 : taux d'acceptation selon la relation des parents (N=24'157 demandes)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Moyenne	Bénéficiaires
Actuellement mariés ensemble	61%	63%	72%	74%	77%	69%	8'338
Deux parents décédés	88%	87%	94%	75%	82%	86%	128
Deux parents inconnus	70%	81%	85%	88%	90%	85%	199
Divorcés/séparés légalement	47%	69%	73%	74%	74%	67%	4'647
Jamais mariés ensemble	63%	72%	77%	77%	79%	75%	2'513
Veuf-ve	64%	70%	66%	69%	66%	67%	943
Total	57%	67%	73%	74%	76%	70%	16'818

Autres variables

En complément des analyses présentées ci-dessus, la Cour a également testé l'attribution en fonction du sexe de la personne en formation, de son état civil, de ses charges familiales et de sa nationalité. Ces analyses sont à disposition dans une annexe séparée. Elles ne démontrent pas d'inégalité particulière selon ces facteurs.

3.2.2. Impact des variables liées au mode de calcul

Statut « indépendant »

La LBPE prévoit une participation partielle des parents dans deux cas décrits dans l'encadré ci-dessous. Cette disposition permet une prise en compte de 50 % des revenus des parents. Les charges sont toujours prises en compte à 100 %, donc la possibilité d'un découvert est plus grande (cf. Figure 13, p. 31 pour une représentation schématique du mode de calcul).

Art. 18 al. 3 LBPE : « Les revenus des parents sont pris en compte partiellement lorsque la personne en formation a atteint l'âge de 25 ans révolus et a achevé une première formation ou si la personne en formation a exercé une activité lucrative à plein temps pendant 4 ans ».

Art. 8 RBPE : « Dans le cadre de l'article 18, alinéa 3, de la loi, le revenu déterminant des parents de la personne en formation est pris en compte à hauteur de 50% ».

Dans un premier temps, la Cour a examiné quelle était la proportion des bénéficiaires tombant sous le coup de cette disposition légale. Pour l'année scolaire 2016-2017, 86% des demandeurs bénéficiaient du statut « dépendant » et 14% du statut « indépendant » (soit 705 demandes en 2016-2017). Ensuite, la Cour a comparé les profils des individus appartenant à ces deux catégories. Les principales différences sont liées à l'âge. Ainsi, l'âge plus élevé des bénéficiaires bénéficiant du statut « indépendant » (79% ont au moins 25 ans) a une incidence sur leur état civil (10% de non-célibataires), le type de formation qu'ils suivent (78% de formations tertiaires) et le fait d'habiter ou non avec leurs parents (66% de demandeurs n'habitent pas avec leurs parents). Par contraste, les bénéficiaires ayant un calcul de type « dépendant » ont moins de 25 ans dans 98% des cas, sont plus souvent célibataires (99%), suivent, pour les trois quarts, des formations de niveau secondaire II et habitent majoritairement avec leurs parents (87%).

Pour mieux analyser ces différences, la Cour a repris l'analyse du taux annuel d'acceptation en fonction du type de calcul et du niveau de revenu du groupe familial. La définition de cette dernière variable est assez complexe. Il s'agit d'une distribution en quatre quarts de l'ensemble des revenus pris en compte par le SBPE²⁶. Le Tableau 6 montre que les demandeurs bénéficiant du statut « indépendant » et appartenant au quartile supérieur de l'échelle des revenus accèdent trois fois plus fréquemment aux prestations que ceux qui bénéficient du statut « dépendant ».

Tableau 6 : taux d'acceptation en fonction du statut et du niveau de revenu (N=24'157 demandes)

Année	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Moyenne
<i>Dépendant</i>						
Revenu--	99%	100%	100%	99%	100%	99%
Revenu-	83%	93%	96%	96%	96%	93%
Revenu+	38%	55%	71%	74%	78%	63%
Revenu++	6%	13%	20%	20%	23%	16%
Total dépendant	54%	63%	69%	71%	73%	66%
<i>Indépendant</i>						
Revenu--	99%	100%	100%	100%	100%	100%
Revenu-	89%	95%	95%	98%	99%	96%
Revenu+	66%	82%	89%	92%	92%	85%
Revenu++	38%	49%	65%	69%	72%	60%
Total indépendant	82%	88%	92%	93%	93%	90%
Moyenne générale	57%	67%	73%	74%	76%	70%

Le Tableau 7 approfondit cette analyse en s'intéressant au niveau des prestations accordées. En cas de calcul de type indépendant, il y a très peu de refus et de prestations inférieures à 50% du maximum. Près des deux tiers des demandeurs obtiennent une prestation maximale, alors que cette proportion n'est que d'un quart en cas de calcul de type dépendant.

Tableau 7 : niveau de la prestation en fonction du statut (2016-2017)

	Dépendant	Indépendant	Moyenne
Aucune prestation	27%	7%	24%
De 1 à 49% du maximum	22%	8%	20%
De 50 à 99 du maximum	25%	21%	25%
Prestation maximale	26%	64%	31%
Total (N=4'994)²⁷	100%	100%	100%

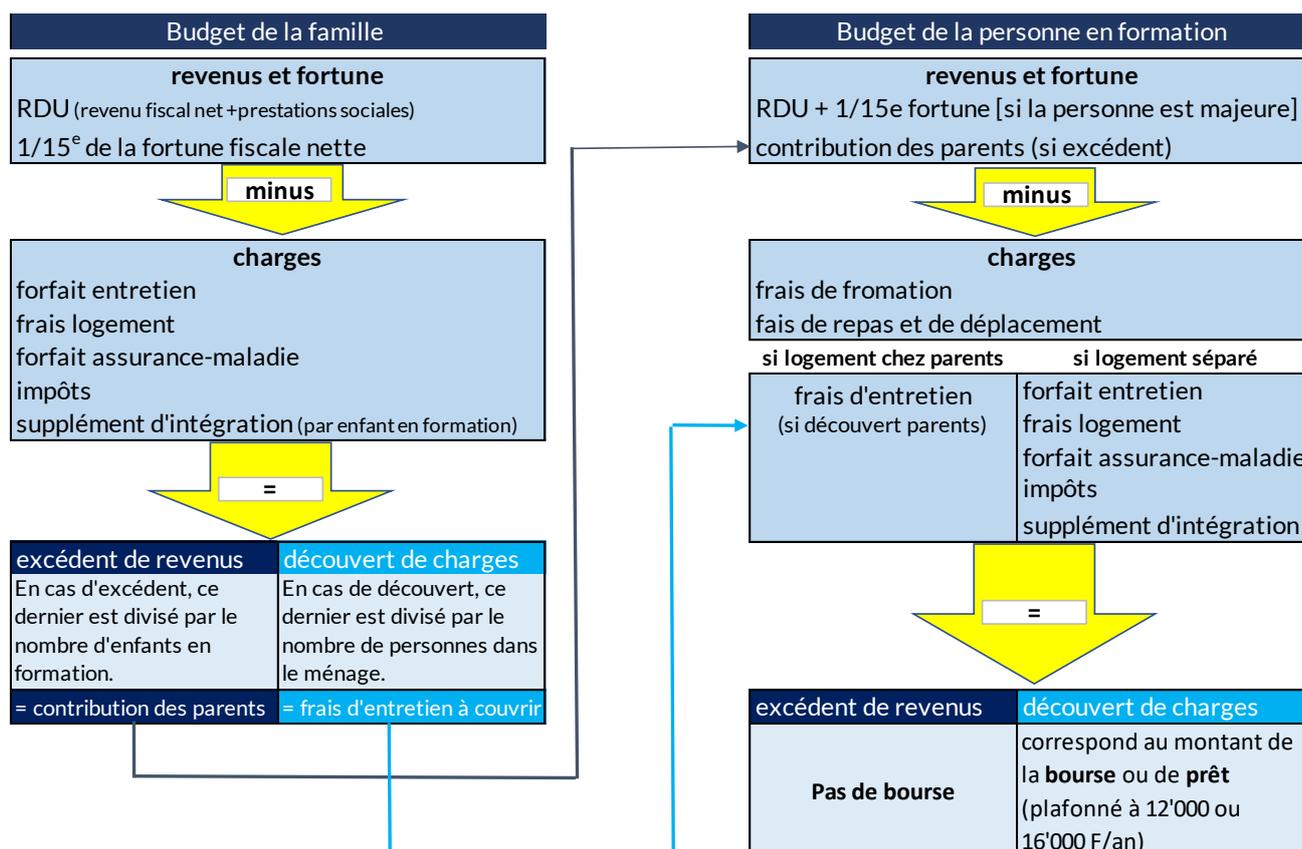
²⁶ Pour mémoire, ces revenus sont pondérés afin de permettre la comparaison entre familles de tailles différentes.

²⁷ Les effectifs des catégories figurent dans l'annexe méthodologique 1 (annexe séparée).

Type de domicile

Il apparaît qu'un second facteur lié au mode de calcul exerce une forte influence sur l'accès aux prestations et sur le niveau de ces dernières. Il s'agit de la manière de comptabiliser les frais des demandeurs auxquels le SBPE a reconnu un domicile distinct de celui de leurs parents. En cas de domicile séparé, les frais reconnus à la personne en formation sont comptabilisés dans un budget distinct de celui des parents. Considérés séparément des revenus parentaux, ces frais prennent un poids supplémentaire. La Figure 13 montre le principe de ce mode de calcul.

Figure 13 : modèle de calcul



Le Tableau 8 montre que le niveau de la prestation accordée est lié à la domiciliation de la personne en formation. Lorsqu'elle habite avec ses deux parents ou qu'elle est en garde partagée, elle obtient dans un cas sur cinq une prestation de niveau maximal. Lorsqu'elle habite avec un seul de ses parents, elle obtient une prestation maximale dans un tiers des cas. Lorsqu'elle a un domicile séparé, elle obtient le maximum dans les deux tiers des cas.

Tableau 8 : niveau de la prestation en fonction de la domiciliation de la personne en formation (2016-2017)

	Avec ses deux parents	Avec son père	Avec sa mère	En garde partagée	Ménage séparé	Moyenne
Aucune prestation	24%	27%	33%	42%	16%	24%
De 1 à 49% du max	26%	19%	18%	14%	9%	20%
De 50 à 99 du max	31%	25%	16%	26%	12%	25%
Prestation maximale	19%	29%	33%	19%	63%	31%
Total (N=4'994) ²⁸	100%	100%	100%	100%	100%	100%

²⁸ Les effectifs des catégories figurent dans l'annexe méthodologique 1 (annexe séparée).

Le Tableau 9 se focalise sur les demandeurs aux revenus les plus importants (quartile supérieur) qui constituent la catégorie pour laquelle le statut « indépendant » et la reconnaissance d'un domicile distinct exercent l'effet le plus fort. Il montre que le mode de calcul indépendant favorise particulièrement les demandeurs aux revenus les plus élevés qui ne sont pas domiciliés chez leurs parents. Durant la période étudiée, en moyenne, moins de 10% des demandes sont acceptées en cas de calcul de type dépendant et de domicile dans le ménage parental. Ce taux se porte à 88% en cas de calcul indépendant et de domicile distinct de celui des parents. Outre ces deux extrêmes, la comparaison des deux lignes de demandeurs ayant un ménage séparé de celui de leurs parents montre bien l'impact du mode de calcul (probabilité presque doublée pour les personnes bénéficiant du statut « indépendant »). De même, la comparaison des lignes de demandeurs faisant ménage commun avec leurs parents indique des possibilités d'accès aux prestations six fois plus élevées en cas de calcul indépendant. Ces comparaisons de cas de demandeurs dont les revenus et les charges sont comparables illustrent bien la puissance de la division par deux des revenus parentaux à laquelle procède le mode de calcul indépendant.

Tableau 9 : taux d'acceptation des demandeurs appartenant au quartile supérieur des revenus en fonction du statut et de la domiciliation

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Moyenne
Ménage parental + dépendant	1%	5%	11%	12%	16%	9%
Ménage séparé + dépendant	25%	40%	54%	56%	50%	45%
Ménage parental + indépendant	41%	50%	52%	62%	60%	55%
Ménage séparé + indépendant	79%	86%	91%	92%	92%	88%

Autres éléments

En plus des deux paramètres traités ci-dessus, la Cour a identifié plusieurs autres éléments susceptibles de provoquer des inégalités entre personnes en formation. Ils concernent cependant un nombre réduit de demandeurs (moins de 10%).

Les frais de logement des parents ou personnes en formation **propriétaires** sont calculés en fonction du plafond établi par l'office cantonal de la statistique sur la base du nombre de pièces²⁹ (cf. Tableau 10). Pour les locataires, le SBPE tient compte du loyer effectif plafonné, alors que pour les propriétaires c'est le plafond qui est directement appliqué (cf. art. 20 al. 1 let. b LBPE & art. 12 al. 2 RBPE). Les propriétaires sont donc avantagés. De plus, lorsque le logement compte 7 pièces ou plus, le plafond se base sur le montant moyen des loyers de tous les appartements genevois comptant au moins 7 pièces, soit une moyenne nettement supérieure à celle des appartements de 6 pièces (cf. les deux dernières lignes du Tableau 10).

Tableau 10. Plafond pour la prise en compte des loyers pour l'année 2016-2017

Nombre de pièces	Loyer moyen 2015	Loyer moyen + 20%	Plafond annuel
1	788 F	946 F	11'352 F
2	840 F	1'008 F	12'096 F
3	1'127 F	1'352 F	16'224 F
4	1'414 F	1'697 F	20'364 F
5	1'810 F	2'172 F	26'064 F
6	2'384 F	2'861 F	34'332 F
7 et plus	3'884 F	4'661 F	55'932 F

²⁹ Ce plafond correspond au loyer moyen des appartements dans le canton multiplié par 1.2 (cf. art. 20 al. 1 let. b LBPE).

La base de données du SBPE ne précise pas si les demandeurs et leurs familles sont ou non propriétaires. Sur la base des données récoltées par sondage auprès d'un échantillon représentatif de 474 demandeurs, la Cour a estimé le taux de propriétaires à 6% des demandeurs (cf. l'annexe méthodologique consacrée aux résultats du sondage).

En outre, les **plafonds et forfaits genevois** (loyers, entretien, assurance-maladie, supplément d'intégration) sont appliqués à toutes les personnes domiciliées hors du canton, alors que le coût de la vie n'est pas forcément égal à celui du canton de Genève. Alors que cette disposition se comprend facilement pour des contribuables genevois résidant à l'étranger, elle a moins de sens pour les **résidents étrangers non-contribuables**. En 2016-2017, il y a eu 311 demandes (éligibles) avec au moins un parent domicilié hors de Suisse (et pris en compte dans le calcul). En retirant les parents résidant en France voisine, qui ont une probabilité importante d'être contribuables, il reste 184 demandes, soit 3.7% des demandes éligibles.

La LBPE prévoit également des **frais de déplacement et de repas** pris à l'extérieur du domicile, « tels qu'ils sont admis par l'administration fiscale cantonale » (art. 20 al. 1 let. b). Le lien fait avec les forfaits prévus pour les frais professionnels n'est pas entièrement satisfaisant.

- Une application par analogie du récent plafonnement des frais de déplacement des contribuables à 500 F par année entrerait en conflit avec les objectifs légaux de favoriser le libre choix de la formation et de l'établissement de formation et d'encourager la mobilité (art. 2. let. b et c).
- Les frais de repas prévus par l'administration fiscale (3'200 F par an) semblent élevés au regard de la situation des personnes en formation qui bénéficient le plus souvent de repas à prix préférentiels dans des cafétérias subventionnées.
- Le forfait pour les repas fait partiellement doublon avec le forfait d'entretien qui couvre les repas pris à la maison, d'autant plus qu'il est accordé à tous les bénéficiaires, sauf aux très rares personnes qui suivent une formation à distance.

L'existence d'effets d'aubaine et d'exclusion peut également être démontrée en observant les **revenus** des demandeurs. Chaque année, quelques situations particulières qui ne relèvent pas d'erreurs de calcul de la part du SBPE, mais qui illustrent les limites du mode de calcul sont à relever :

- En premier lieu, il existe quelques situations de personnes recevant des prestations alors que les revenus de leurs parents sont particulièrement élevés. Ainsi, pour l'année 2016-2017, 30 personnes ont obtenu des prestations alors que les revenus annuels nets de leurs parents dépassaient le montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents, soit 148'201 F. De plus, 17 de ces personnes ont touché une prestation maximale.
- En second lieu, il existe d'autres situations dans lesquelles, en dépit de revenus très faibles, les demandeurs n'obtiennent pas de prestations. Ainsi, pour l'année 2016-2017, 23 personnes n'ont obtenu aucune prestation, malgré des revenus nets cumulés inférieurs à 50'000 F.

3.2.3. Synthèse

Les points principaux à retenir de cette section sont les suivants :

- Il n'existe pas d'inégalités d'attribution liées aux facteurs socio-démographique (âge, sexe, état civil, situation familiale, nationalité, type de formation, lieu de domicile, etc.).
- Le statut « indépendant » qui prévoit, dans certains cas, une division par deux du revenu des parents, facilite fortement l'accès aux prestations et l'obtention du montant maximal.
- Le mode de répartition des charges entre les parents et les enfants favorise les demandeurs habitant séparément de leurs parents.
- Le calcul des frais de logement est plus avantageux pour les propriétaires que pour les locataires.
- Les plafonds et les forfaits prévus pour les charges sont les mêmes, quel que soit le pays de résidence du demandeur et de sa famille.

- Pour les frais de repas et de déplacement, le calcul attribue les montants maximaux admis par l'administration fiscale cantonale pour les frais professionnels.

3.3. Interprétation du cadre légal

Cette section vise à évaluer dans quelle mesure le cadre légal peut susciter des interprétations divergentes parmi les personnes chargées de l'appliquer. Comme beaucoup de prestations sociales, la mise en œuvre des dispositions légales en matière de bourses s'accompagne de pratiques discrétionnaires qui sont prévues par la loi. La LBPE prévoit ainsi :

- des possibilités de prolongation de la durée maximale de financement « *si des circonstances particulières le justifient* » (art. 14 al. 2),
- l'admission des personnes de plus de 35 ans si « *de justes motifs liés à la personne en formation entravent considérablement la poursuite de l'activité professionnelle actuelle* » (art. 17)³⁰,
- l'attribution des prestations en tenant « *compte des particularités que comportent les filières d'études en matière d'organisation dans le temps ou de contenu* » (art. 23 al. 1),
- l'attribution de « *bourses pour des cas de rigueur (...) dans les limites des disponibilités budgétaires* » (art. 23 al. 3), « *en particulier pour les personnes en formation qui, pour des raisons familiales, personnelles ou de santé se trouveraient dans une situation de précarité* » (art. 16 RBPE).

Il existe également certaines zones de flou normatif qui peuvent conduire à des pratiques disparates entraînant des réclamations, voire des recours. Cette section analyse les principaux motifs de réclamations, les recours, ainsi que les cas de rigueur accordés afin d'objectiver ces zones d'inégalités potentielles.

3.3.1. Réclamations, recours et cas de rigueur

Cette sous-section analyse les motifs des réclamations, des recours auprès de la chambre administrative, ainsi que des situations pour lesquelles des cas de rigueur sont accordés. Elle permet de cibler les points les plus problématiques ou les plus contestés.

Analyse des réclamations

Le SBPE reçoit chaque année plus de 200 réclamations de la part des demandeurs. Il y a eu 210 réclamations concernant l'année scolaire 2016-2017 (soit 3% des demandes). En juin 2017, la plupart de ces réclamations (127) ont été rejetées, 36 admises et 47 étaient en attente de décision (envoi de pièces complémentaires par le demandeur). L'analyse montre que les réclamations sont plus nombreuses chez les étudiants du niveau tertiaire et que deux tiers des réclamations proviennent de personnes auxquelles la bourse a été refusée.

Pour connaître les motifs des réclamations, un échantillon de 48 réclamations (23% des réclamations de l'année 2016-2017) a été tiré aléatoirement. Selon le résultat de la demande, les motifs suivants sont relevés :

- Il y a d'abord 19 cas de personnes dont la demande ne fait l'objet d'aucun calcul, car elle est rejetée a priori. Cinq motifs sont récurrents et illustrent les principaux motifs de refus direct (sans calcul) :
 - dépassement du nombre d'années finançables (ce motif constitue la majorité des cas),
 - formation non reconnue,

³⁰ Le règlement précise toutefois que « *les justes motifs sont en particulier des problèmes médicaux ou des changements structurels sur le marché du travail* » (art. 7 RBPE).

- plus de 35 ans,
- conditions de séjour non atteintes.
- Il y a ensuite 10 cas de personnes dont la demande a fait l'objet d'un calcul, mais qui n'ont pas de découvert. Deux cas de figure récurrents sont à relever :
 - désaccord quant au mode de calcul (notamment la prise en compte des prestations sociales parmi les revenus),
 - désaccord quant à la prise en compte des ressources du père qui ne paierait rien dans les faits.
- Il y a, finalement, 14 cas de personnes qui sont bénéficiaires d'une bourse ou d'un prêt. Certaines le deviennent à la suite de la réclamation. D'autres le sont déjà, mais estiment le montant accordé insuffisant. Les motifs récurrents sont les suivants :
 - désaccord sur le mode de calcul (dans deux cas il s'agissait d'une erreur du SBPE),
 - demande arrivée hors délai (mais le motif du retard admis),
 - pas de réclamation, mais simplement des personnes fournissant des éléments nouveaux (il apparaît que ces cas ont été codés par erreur comme des réclamations).

Analyse des recours auprès de la chambre administrative

Entre 2012 et 2017, 14 recours (sur 64) ont été soit admis, soit partiellement admis. La plupart n'ont pas d'impact au-delà du cas individuel, c'est-à-dire qu'ils n'entraînent pas une modification générale des pratiques du service. Il s'agit en effet de cas particuliers dans lesquels la chambre administrative estime que le SBPE n'a pas traité le dossier correctement (prise en compte des revenus et charges). Toutefois, un petit nombre de recours ont eu un impact sur le traitement de tous les dossiers :

- remplacement d'un coefficient appliqué sans base légale sur le RDU,
- prise en compte des charges de chauffage en plus du loyer dans les frais de logement,
- calcul de la durée de l'aide en fonction des années financées plutôt que des années suivies³¹,
- prise en compte des revenus et charges des beaux-parents dans le calcul.

Analyse des cas de rigueur

Entre 2012-2013 et 2016-2017, 427 cas de rigueur sont recensés. Déduction faite de deux cas référencés incorrectement et de huit cas pour lesquels aucun calcul n'avait été effectué, les cas de rigueur admis concernent 390 individus. Le nombre total de prestations accordées à ces individus se porte à 775, soit en moyenne deux prestations par individu (en comptant 17 individus qui n'ont obtenu aucune prestation). En effet, une fois accordé, un cas de rigueur est souvent renouvelé pour les années ultérieures.

À noter que le fait de bénéficier d'un cas de rigueur ne garantit pas l'obtention de la prestation. Ainsi, 71 demandes ont été refusées après calcul (ressources trop importantes), soit l'année durant laquelle le cas de rigueur est accordé, soit une année ultérieure.

La première année (2012), 167 cas de rigueur ont été admis. En 2016, 30 nouveaux cas de rigueur ont été enregistrés, mais il y avait également 97 autres personnes au bénéfice de cas de rigueur automatiquement renouvelés. Le nombre important de cas de rigueur de la première année provient de deux éléments : (1) la loi est nouvelle, il faut donc faire de nouvelles décisions pour des situations déjà connues dans l'ancien système ; (2) en 2012, la loi ne permettait pas encore d'ignorer le revenu du parent versant une pension alimentaire.

³¹ Un autre recours, plus récent (ATA/39/2018, janvier 2018), est susceptible d'entraîner une modification des pratiques. Il a permis l'attribution d'une bourse, au lieu d'un prêt remboursable, dans le cas d'une seconde formation, étant donné que la première formation n'avait pas été financée par le SBPE.

En marge de cette analyse, la Cour relève que la LBPE ne règle pas le cas des détenteurs de permis F (personnes admises provisoirement), alors que le concordat prévoit un droit pour les personnes de nationalité étrangère après cinq années de séjour dans le canton sans distinguer les catégories de permis. Dans la pratique, le SBPE n'écarte pas ces demandeurs qui sont éligibles à une aide financière via l'article 23 LBPE autorisant l'octroi de bourses pour des cas de rigueur. Selon une directive interne, ces personnes sont considérées comme des réfugiés, une catégorie mentionnée dans la LBPE (art. 15 al. 2 let. e).

3.3.2. Prise en compte des parents en cas de ruptures familiales

Comme indiqué précédemment, la prise en compte des revenus et charges des deux parents lorsque ces derniers ne vivent pas ensemble constitue, en 2012, une nouveauté de la LBPE par rapport à la législation antérieure. Cette modification a entraîné des conséquences négatives sur l'accès aux prestations de personnes en formation en situation de rupture familiale, mais deux correctifs ont été apportés.

D'une part, la révision de 2013 est venue atténuer l'effet négatif sur l'accès aux prestations des enfants de parents divorcés (le parent versant une pension alimentaire est ignoré). D'autre part, le SBPE a défini des lignes directrices pour les cas de rigueur qui prévoient la possibilité d'ignorer un parent (voire les deux) dans certaines conditions :

- parent domicilié dans un pays en conflit,
- réfugié dont les parents sont restés dans leur pays d'origine,
- domicile inconnu attesté par une pièce justifiant l'échec des recherches,
- impossibilité d'obtenir un document attestant des revenus,
- décision du tribunal de première instance attestant l'interdiction faite au parent d'entretenir des relations personnelles avec ses enfants,
- parent condamné pénalement pour des actes à l'encontre de la famille,
- situation suivie par le service de protection des mineurs (avec attestation),
- parents dont les revenus sont manifestement limités ou inexistantes,
- parent en prison.

La plupart de ces cas de rigueur peuvent être validés sans préavis de la direction. Il appartient au gestionnaire de bourse en charge du dossier d'accorder ou non un cas de rigueur. Comme pour toute décision, un contrôle est réalisé par un autre gestionnaire selon le principe du contrôle des quatre yeux.

Dans les faits, l'obligation de prendre en compte les revenus des deux parents continue à exclure une part des demandeurs, malgré la possibilité d'accorder des cas de rigueur lorsqu'un parent refuse de collaborer et qu'il n'est pas possible de le contraindre à le faire. Selon le SBPE, une partie considérable des demandes sans suite émane de personnes ne parvenant pas à réunir les pièces exigées³².

3.3.3. Durée maximale de l'aide

La législation concernant la durée maximale de l'aide (art. 14 LBPE, art. 6 al. 3 RBPE) se caractérise par un certain flou. La loi indique que les « bourses sont octroyées pour la durée minimale de la formation » et que lorsque « cette durée est de 2 ans ou plus et que la formation n'est pas encore achevée, les bourses peuvent être versées pendant 2 semestres supplémentaires » (art. 14 al. 1 LBPE). Elle ajoute qu'en « cas de changement de filière de formation, la nouvelle formation donne aussi droit à l'octroi d'une bourse » et que « deux changements de filière sont admis ». Le règlement ajoute que la « durée minimale des études est déterminée par la loi ou le règlement régissant la formation en question ou par le plan d'études de l'établissement de formation » (art. 6 al. 1 RBPE) et que la « durée de la première formation commencée détermine la durée maximale de l'aide financière »

³² La part de dossiers restés en suspens est en moyenne de 10%. Une analyse des données des huit dernières années scolaires indique une très légère tendance à la hausse depuis l'entrée en vigueur de la LBPE.

(art. 6 al. 3 RBPE). Aucun des deux textes ne précise si les années suivies doivent ou non avoir donné droit à des prestations.

L'interprétation de cette question a connu des changements réguliers de pratiques³³ au sein du SBPE :

- 2012-2013 : prise en compte de toutes les années d'étude, qu'elles aient été ou non financées ;
- 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 : prise en compte uniquement des années pour lesquelles une aide financière a été accordée ;
- 2016-2017 : même application que pour 2012-2013, jusqu'au 25 avril 2017, date de l'admission d'un recours à ce propos par la chambre administrative (ATA/468/2017). Depuis lors, le SBPE doit prendre uniquement en compte les formations financées pour le calcul de la durée de l'aide et pour déterminer la durée de l'aide.

3.3.4. Reconnaissance d'un logement indépendant

La section précédente a démontré (au point 3.2.2) l'avantage procuré par la reconnaissance à la personne en formation d'un logement indépendant (distinct de celui de ses parents). Dans ce cas, cette dernière peut déduire un loyer (frais reconnus de la personne en formation selon art 19, alinéa 1, LBPE) ainsi que les charges (supplément d'intégration, forfait d'entretien, forfait LAMAL), qui sont normalement prises en compte dans le budget des parents. Toutefois, ni la loi ni son règlement ne précisent les critères pour la reconnaissance d'un logement indépendant.

Une directive interne au SBPE prévoit les trois cas de figure ci-dessous³⁴.

1) La personne en formation a son propre logement :

- Elle a son propre bail à loyer à Genève et son adresse correspond à celle du registre des habitants du canton.
- Elle a son propre bail à loyer hors Genève et il s'agit de toute évidence d'un logement temporaire pour ses études hors canton (pas de changement d'adresse).
- Elle a une sous-location et peut fournir le contrat de sous-location et le bail du logeur ; dans ce cas, elle doit aussi avoir modifié son adresse (sauf si elle est temporairement domiciliée hors canton).

Dans toutes les situations, le gestionnaire doit apprécier la situation et peut demander d'autres pièces en cas de doute (par exemple des preuves de paiement).

2) La personne en formation a un enfant à charge :

- Elle vit avec son propre enfant, quel que soit son lieu d'habitation, par exemple chez sa mère.

3) La personne en formation est mariée :

- Elle vit avec son conjoint, quel que soit son lieu d'habitation, par exemple chez sa mère.

Des observations réalisées au SBPE montrent qu'il existe une réticence importante chez quelques gestionnaires à reconnaître un logement séparé à une personne qui n'a pas de revenus (ou presque pas). Par conséquent, il existe un risque que les pratiques varient. Pour limiter ce risque, la direction du SBPE a mis en place un système de contrôle par échantillonnage.

3.3.5. Reconnaissance des formations équivalentes

L'art. 11 LBPE énumère une liste de formations pour lesquelles un financement est possible. L'art. 12 précise que ces formations doivent être accomplies dans des établissements reconnus. Il s'agit des

³³ Ces changements de pratiques ont été validés par la direction de l'OFPC et le DIP.

³⁴ Pour des raisons de lisibilité, le texte présenté ci-dessous constitue une simplification de ladite directive.

établissements publics en Suisse et à l'étranger, ainsi que des entreprises suisses autorisées à former des apprentis. Pour les autres établissements, la disposition prescrit une condition qui est la reconnaissance par le canton ou la Confédération (reconnaissance du titre de formation et autorisation accordée à l'école). Par ailleurs, l'art. 12 al. 3 LBPE ajoute la possibilité de reconnaissance « *d'autres établissements de formation, pour autant qu'ils puissent justifier d'une qualité de formation équivalente* ». L'art. 5 RBPE précise qu'une « *liste des établissements de formation reconnus au sens de l'article 12 de la loi* » doit être établie par le SBPE et mise à disposition des personnes intéressées.

Il se trouve que les demandes pour des formations particulières sont fréquentes et qu'il n'existe pas formellement de liste des établissements communicable aux personnes intéressées. La publication d'une telle liste serait, selon le SBPE, peu utile, à moins de détailler les formations finançables. Étant donné qu'il se crée chaque année de nouvelles formations, il serait difficile de tenir à jour une telle liste.

Une directive interne du SBPE précise les critères de reconnaissance des formations. Toutefois, certains paramètres échappent au service, notamment pour des formations professionnelles données à l'étranger qui doivent préalablement être reconnues par la Confédération.

3.3.6. Synthèse

Les points principaux à retenir de cette section sont les suivants :

- L'obligation de prendre en compte les revenus des deux parents continue à exclure une part des demandeurs, malgré la possibilité d'accorder des cas de rigueur lorsqu'un parent refuse de collaborer et qu'il n'est pas possible de le contraindre à le faire.
- L'interprétation des prescriptions en matière de durée maximale de l'aide a connu plusieurs variations durant la période étudiée.
- Les pratiques d'attribution des cas de rigueur peuvent varier en fonction de l'avis personnel des gestionnaires.
- La reconnaissance des formations à l'étranger ou dans des écoles privées constitue un processus qui peut s'avérer complexe.

3.4. Atteinte des objectifs opérationnels de la LBPE

L'adoption de la LBPE en 2009 visait principalement l'égalité de traitement entre apprentis et étudiants, la suppression des effets de seuil, l'harmonisation des pratiques avec celles des autres cantons suisses, ainsi que la neutralité des coûts par rapport à l'ancien système et la simplification des procédures administratives pour les demandeurs (exposé des motifs, disponible dans le rapport PL 10524).

Au regard des éléments présentés plus haut dans ce chapitre, il est possible d'évaluer l'atteinte de ces objectifs.

Égalité de traitement entre étudiants et apprentis

Le cadre légal est désormais le même pour les deux catégories. La loi elle-même prévoit des montants maximaux et des forfaits pour frais de formation différents pour les étudiants de niveau tertiaire. Ces différences ne créent pas d'inégalités, car les frais des personnes en formation sont réellement différents entre le secondaire II et le tertiaire. Par ailleurs, le fait de recourir au modèle du découvert plutôt qu'à des forfaits identiques pour tous permet de mieux ajuster le montant des prestations aux capacités financières des demandeurs et de leur famille. Il apparaît, dans ce cadre, que les personnes en formation professionnelle qui touchent un salaire accèdent moins facilement aux prestations du fait de ce revenu

(même après déduction de la franchise de 7'800 F par an prévue par l'art. 11 RBPE). Cet objectif est donc atteint.

Suppression des effets de seuil

Avec le système du découvert, il y a nettement moins d'effets de seuil qu'avec le système précédent qui prévoyait différents niveaux en fonction du revenu du groupe familial. Le seul seuil qui demeure concerne les 500 premiers francs de découvert qui ne donnent pas lieu à des prestations (art. 22 al. 3 LBPE). De plus, du fait de la hiérarchie des prestations sociales voulue par l'art. 13 LRDU, les bourses d'études tiennent compte du versement éventuel de certaines prestations sociales : le demandeur a l'obligation de demander préalablement les prestations sociales situées en amont des bourses et prêts d'études (subsides de l'assurance-maladie, avances des pensions alimentaires, prestations liées au logement, prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'AVS et à l'AI). Le cas échéant, ces prestations sont prises en compte dans le calcul du droit à la bourse de la personne. Si la situation de la personne change en cours d'année (ce qui peut remettre en cause son droit à certaines prestations en amont), son budget est recalculé par le SBPE³⁵. Ces éléments permettent de conclure que l'objectif a été atteint.

Harmonisation des pratiques avec les autres cantons

Depuis son entrée en vigueur en 2013, le concordat sur les bourses a permis une harmonisation des conditions déterminant le cercle des bénéficiaires afin qu'il soit plus simple de déterminer quel canton est compétent pour l'attribution des allocations (bourses ou prêts). L'objectif d'harmonisation n'implique toutefois pas qu'il n'y ait plus qu'un seul système pour toute la Suisse. Le concordat laisse ainsi une marge importante pour les autres éléments légaux (formations financées, prise en compte des revenus et des charges, substitution des bourses par des prêts, etc.). L'objectif d'harmonisation est atteint, même si les différences entre cantons restent importantes.

Neutralité des coûts

La création de la LBPE ne devait susciter ni augmentation ni diminution des coûts par rapport à l'ancien système. La première année d'exercice s'est achevée sur une diminution qui a été rapidement comblée par la modification de la LBPE à la rentrée de la deuxième année scolaire. L'augmentation des coûts entre 2012 et 2017 est considérable (cf. 3.1.2), puisqu'elle s'élève à plus de 55%. L'analyse montre qu'une partie de cet accroissement est structurelle (augmentation des effectifs des formations concernées et du nombre de contribuables à bas revenus). Le reste est imputable à la hausse du plafond pour les loyers, ainsi qu'à la modification de la base de calcul des revenus (passage au revenu déterminant unifié). En outre, le plafond pour les frais de logement et le forfait pour l'assurance-maladie sont mis à jour chaque année. L'objectif n'est donc pas atteint, même en tenant compte de l'évolution de la structure de la demande.

Simplification des démarches

Pour évaluer l'atteinte de cet objectif, il convient de comparer le système actuel avec celui qui existait avant la LBPE. Le seul point de comparaison objectif s'avère relativement ancien puisqu'il s'agit du rapport de la CEPP paru en novembre 2001. Par rapport à cette époque, les démarches se sont complexifiées, même si le sondage réalisé auprès des demandeurs montre que la majorité d'entre eux sont satisfaits du processus de demande. Les points relevés sont les suivants :

- Les formulaires de demande ne sont plus adressés automatiquement aux bénéficiaires potentiels (sauf pour les renouvellements de ceux qui touchent une bourse maximale).

³⁵ Le changement peut concerner la personne (revenus, charges, état civil, domicile, âge, etc.) ou sa famille (revenus, charges, nombre d'enfants en formation, etc.). Une révision est effectuée lorsque la différence au niveau du résultat du calcul est d'au moins 20%.

- La prise en compte des deux parents et la prise en compte des frais réels pour le logement ont suscité une augmentation du nombre de documents à fournir. Cette complexité échappe à une part des demandeurs et de leurs familles, qui ne parviennent pas à formuler des réclamations valides.
- Plus généralement, environ une demande sur dix reste en suspens. Il peut y avoir des personnes qui ne rentrent pas en formation, mais il y a très probablement une majorité de personnes qui ne fournissent pas les pièces requises³⁶. Le processus de demande n'est pas forcément évident pour les personnes qui ne sont pas de langue maternelle française.
- Par ailleurs, le processus de demande s'effectue uniquement sous forme papier, ce qui engendre un volume de correspondance important entre le SBPE et les demandeurs, ainsi qu'un traitement en parallèle de la base de données et des dossiers papier, car il n'existe pas de gestion électronique des documents. Les demandes de financement pour l'étude d'un système de demande en ligne et d'une gestion électronique des documents n'ont pour l'heure pas abouti. Elles constitueraient cependant, selon le SBPE, un moyen d'accélérer le traitement des dossiers.

Au vu de ces points, l'objectif n'est pas atteint sauf pour les cas simples.

³⁶ Certaines personnes aidées par l'Hospice général figurent parmi ces dossiers, ce qui indique que même le soutien d'un assistant social peut s'avérer insuffisant.

3.5. Constats

Les constats concluant le chapitre 3 concernent les thématiques abordées aux points 3.1 (éléments statistiques concernant la répartition des demandes et l'évolution des coûts), 3.2 (analyse des facteurs influençant l'attribution des bourses et prêts), 3.3 (interprétation du cadre légal par le SBPE) et 3.4 (évaluation de l'atteinte des objectifs opérationnels de la LBPE). Bien que la mise en œuvre de la LBPE réponde globalement aux attentes du législateur, la Cour a identifié trois points qui pourraient être améliorés : la présence d'effets d'aubaine, le manque de précision de certaines conditions d'accès ainsi que la lourdeur du processus administratif.

Constat 1 : Effets d'aubaine pour les demandeurs issus de familles plus aisées

Différents éléments du calcul suscitent un effet d'aubaine pour certaines catégories de personnes dont les parents ont des revenus confortables. Il s'agit de :

- celles qui ont 25 ans et une première formation, car les revenus de leurs parents sont divisés par deux, tandis que les charges prises en compte restent entières. Par conséquent, il arrive nettement moins fréquemment que la famille ait un excédent de ressources. Cette disposition s'applique même si l'étudiant vit chez ses parents. Elle concerne avant tout des porteurs de maturité générale qui poursuivent leurs études à l'Université.
- celles qui habitent indépendamment de leurs parents et dont le domicile est reconnu par le SBPE, car les forfaits pour les charges sont comptabilisés dans leur propre budget plutôt que dans celui de leurs parents, ce qui leur donne davantage de poids. Ces personnes accèdent plus facilement à des prestations, même lorsqu'il est manifeste que ce sont leurs parents qui assument leurs charges (notamment des personnes en formation dont revenu déterminant unifié est égal à zéro).
- celles dont les parents sont propriétaires de leur domicile, car les frais de logement qui leur sont accordés correspondent au plafond, quels que soient leurs frais réels.
- celles qui occupent des appartements de sept pièces et plus, car le plafond des frais déductibles correspond à la moyenne (additionnée de 20%) du loyer de tous les appartements en location du canton dont le nombre est de sept pièces ou plus.
- celles dont les parents ne sont pas contribuables genevois, car elles bénéficient des mêmes charges (assurance-maladie, entretien, supplément d'intégration, plafond pour les loyers) que les contribuables, alors que le coût de la vie est le plus souvent plus faible hors de Genève.

De ce constat découle un risque d'attribuer des prestations non nécessaires.

Constat 2 : Complexité des conditions d'accès suscitant une inégalité de traitement

Le cadre légal ne précise pas suffisamment certaines conditions d'accès (par exemple la reconnaissance d'un domicile indépendant, l'octroi d'équivalences de formation), ce qui peut entraîner des pratiques variables chez les gestionnaires du SBPE (inégalité de traitement). De plus, en cas de séparation des parents, la décision d'ignorer un parent qui n'apporte aucune aide (cas de rigueur) dépend fortement de l'appréciation du gestionnaire qui traite la demande. De ce constat découlent un risque d'exclusion de personnes en situation précaire, ainsi qu'un risque d'arbitraire.

Constat 3 : Un processus administratif lourd

Du fait de la coexistence d'une application informatique pour les calculs et de dossiers papier pour la correspondance avec les demandeurs, le processus d'attribution des bourses et prêts d'études se caractérise par des délais de décision pouvant prendre plusieurs mois, en particulier pour les dossiers complexes (relations familiales rompues, dossiers en suspens auprès de l'administration fiscale cantonale). Ces délais sont également dus à la surcharge du service entre les mois de septembre et décembre. Le travail administratif de classement des pièces dans les dossiers ralentit également le travail administratif. De ce constat découle un risque d'inefficience, ainsi que des risques de précarisation pour les familles/individus concernés.

3.6. Recommandations

Les trois recommandations de la Cour visent à traiter les trois constats présentés ci-dessus en revoyant le mode de calcul de manière à limiter les effets d'aubaine, en précisant certains critères et en prévoyant des décisions collégiales pour éviter les inégalités de traitement, ainsi qu'en développant les demandes en ligne et en dématérialisant leur traitement.

Recommandation 1 (cf. constat 1): Revoir le mode de calcul de manière à limiter les effets d'aubaine

La Cour des comptes recommande au DIP de préparer un projet de révision de la LBPE qui prenne en compte les éléments suivants :

- Ajouter à l'art. 18 al. 3 LBPE une condition d'indépendance financière au statut « indépendant » (en moyenne 23'179 F de revenu par an pendant deux ans³⁷).
- Établir les frais de logement en fonction de forfaits par nombre de personnes (art 20 al. 1 LBPE et art. 12 al. 2 RBPE). Prévoir le montant des forfaits en fonction de l'enveloppe budgétaire de manière à équilibrer l'opération. Alternativement, il serait possible de prendre la moyenne cantonale en fonction du nombre de pièces en comptant une pièce par personne prise en compte + 1 avec un plafond à six pièces (119 bénéficiaires en 2016-2017 avec au moins un logement de 7 pièces et plus).
- Mettre dans le même budget les subsides et les forfaits LAMal (parents pour les mineurs, et demandeur pour les majeurs). À noter que pour l'instant ni la loi ni son règlement ne règlent cette question.
- Prévoir un forfait global pour les charges des parents non contribuables résidant à l'étranger (184 demandes en 2016-2017) (art 20 al. 1 LBPE et art. 12 RBPE).
- Dissocier les forfaits repas et déplacements des règles de l'AFC pour mieux les adapter à la réalité des personnes en formation (art 20 al. 1 LBPE et art. 12 al. 5 RBPE).
- Proposer des prêts lorsque les revenus d'un membre de la famille dépassent le montant du salaire assuré dans l'assurance-accidents (148'200 F par année) (30 bénéficiaires en 2016-2017).

Elle recommande également au DIP de procéder à une simulation de la mise en œuvre de ces points sur les demandes 2017-2018, afin d'ajuster les différentes charges et économies qu'elles susciteront. Ce calcul permettra de préparer le choix politique ultérieur et facilitera le suivi de l'impact des modifications.

Recommandation 2 (cf. constat 2): Préciser le cadre de manière à traiter équitablement les situations complexes

La Cour des comptes recommande au DIP de prendre des mesures permettant d'éviter les inégalités de traitement :

- Expliciter les critères pour la reconnaissance des formations financées.
- Expliciter les critères pour la reconnaissance d'un domicile séparé.
- Revoir les critères d'entrée en matière pour les cas de rigueur de manière à mieux tenir compte des ruptures familiales.
- Prévoir des modalités de décisions collégiales pour les cas complexes (à l'image du comité des bourses du Pôle santé-social de l'Université de Genève qui intègre des acteurs externes au service).

³⁷ Ce montant correspond au plafond employé par l'administration fiscale cantonale pour la reconnaissance d'une charge de famille entière. L'exigence de deux ans pourrait concerner les cinq dernières années.

- Dans la mesure où un projet de révision est déposé, il est recommandé d'inclure dans le cercle des bénéficiaires toutes les personnes disposant de cinq années de domicile légal dans le canton (art. 15 LBPE cf. art. 5 al. 1 let. c Concordat).

Recommandation 3 (cf. constat 3): Préciser la faisabilité d'une digitalisation du processus de demande

La Cour des comptes recommande au DIP de prioriser les projets informatiques du SBPE visant à préciser la faisabilité et à déterminer l'efficacité des prestations suivantes :

- Intégrer les demandes de bourses dans le portail e-démarches de l'État, afin qu'une fois enregistré dans le système, l'utilisateur n'ait pas à saisir à nouveau des informations déjà communiquées à l'administration.
- Introduire un mode de simulation permettant, au vu des éléments saisis (et sous réserve d'une vérification de ces derniers) d'estimer le résultat de la demande.
- Digitaliser le système de demande et la gestion des dossiers. De la sorte, les demandes de pièces pourront être automatisées et réalisées en ligne et le demandeur pourra connaître en temps réel l'état de son processus de demande.

3.7. Position du DIP

Recommandation 1: acceptée refusée

Position du DIP :

La commission consultative en matière de bourse et prêts d'études ainsi que le DIP partagent les constats de la Cour des comptes.

Cependant, le DIP souligne que la mise en œuvre de cette recommandation nécessitera plusieurs simulations de calcul afin de s'assurer que les modifications retenues impactent correctement la population ciblée dans le respect de l'enveloppe budgétaire. Le travail à réaliser étant estimé comme complexe, l'OFPC estime qu'il nécessitera l'engagement d'un consultant externe durant plusieurs semaines.

Consécutivement à ces travaux de simulation, le département rédigera une proposition de modification légale, étant entendu que la mise en œuvre de la recommandation dépendra ensuite du vote de la loi par le Grand Conseil.

Recommandation 2: acceptée refusée

Position du DIP :

La commission consultative en matière de bourses et prêts d'études ainsi que le DIP partagent les constats de la Cour des comptes. Le DIP cependant relève que certains critères sont déjà mentionnés dans la directive interne. Pour le surplus, il veillera à expliciter les autres critères. Concernant les cas de rigueur, le SBPE apportera davantage encore de transparence dans ses décisions, notamment avec un partage régulier des cas spécifiques avec la commission consultative.

Recommandation 3: acceptée refusée

Position du DIP:

La commission consultative en matière de bourses et prêts d'études ainsi que le DIP partagent les constats de la Cour des comptes.

La demande informatique a déjà été exprimée par le SBPE, mais n'a jamais pu être priorisée.

La réalisation de cette recommandation permettrait effectivement au SBPE de réduire le temps de traitement des demandes et d'absorber une partie de l'augmentation de la charge de travail. Par ailleurs, la numérisation des documents permettrait de limiter les lieux de stockage des documents.

Cependant, la réalisation de cette recommandation dépend des budgets disponibles.

Afin d'optimiser les chances de pouvoir financer ce projet, la commission a proposé d'étudier la possibilité d'un projet de loi pour le financement.

4. QUESTION B : UTILITÉ ET PERTINENCE DE LA LOI

Ce chapitre met en lien le dispositif existant avec les besoins et les parcours des personnes en formation. Cette comparaison permet d'évaluer la pertinence de la loi, ainsi que son utilité au regard des besoins identifiés.

4.1. Conditions de vie des personnes en formation

4.1.1. Méthodologie

Cette section repose sur les réponses d'un échantillon aléatoire de 900 personnes ayant demandé une bourse entre septembre 2015 et juillet 2017. Le sondage a été réalisé entre le 28 août et le 2 octobre 2017. Il s'agissait d'un questionnaire en ligne qu'il était également possible de réaliser par téléphone. Le questionnaire a été adressé aux parents des personnes mineures et directement aux personnes majeures. Au terme de la période d'exploitation, 474 questionnaires ont été remplis, dont 12 partiellement. Le taux de réponse est donc de 52.6 % (dont 1.3% de questionnaires pour lesquels un petit nombre de questions n'a pas reçu de réponse). Ce taux de réponse est similaire, voire supérieur, à celui obtenu lors de sondages de ce type.

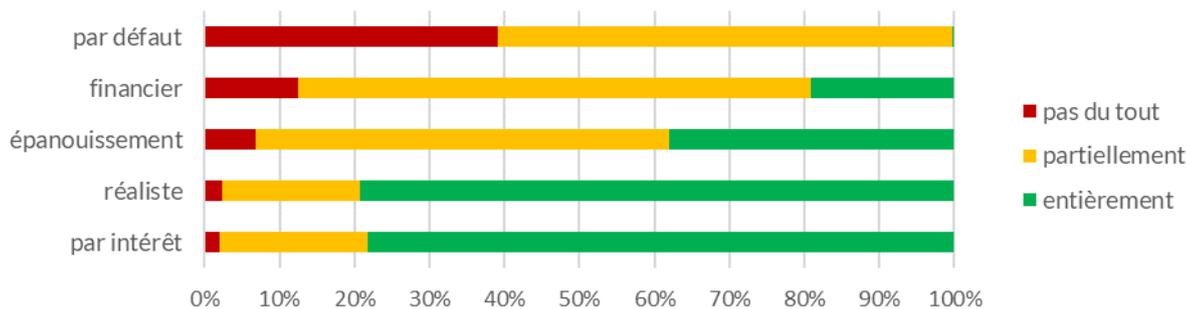
4.1.2. Description de la population

Au moment du sondage, plus de huit répondants sur dix (393) étaient en formation, les autres avaient pour moitié terminé leurs études (44) et pour moitié interrompu ces dernières pour des raisons très diverses (37). Parmi les personnes qui n'étaient plus en formation, la moitié était sans emploi au moment du sondage (40) et un sixième envisageait de reprendre une formation (12).

Un quart des répondants étaient mineurs (203) au moment de répondre au sondage. Les répondants étaient en majorité âgés de 18 à 24 ans (63%, 234 individus), tandis que les 25 ans et plus constituaient le plus petit groupe (12%, 37 individus). Les répondants au sondage sont un peu plus jeunes que la population générale des demandeurs. Il se trouve en effet que les personnes habitant avec leurs parents sont surreprésentées (90% des répondants, 81% des demandes). De cette surreprésentation découle également une légère sous-représentation des étudiants du niveau tertiaire et des personnes bénéficiant d'un calcul de type indépendant. Tous ces résultats figurent dans une annexe séparée (annexe méthodologique 3).

Une série de quinze questions visait à comprendre les motivations des personnes à suivre des études (cf. Figure 14). Les réponses à ces questions ont été regroupées de manière à obtenir une typologie des motivations en cinq catégories. La constitution de cette typologie est décrite dans l'annexe méthodologique. Pour la grande majorité des répondants, le choix de la formation actuellement suivie (ou de la dernière formation pour ceux qui ne sont plus en formation) découle très rarement de motivations strictement financières ou de choix par défaut, mais qu'il s'agit plutôt de choix guidés par l'intérêt pour la matière étudiée, tout en étant réalistes (lien avec le parcours et les aptitudes personnelles).

Figure 14 : typologie des motivations du choix de la formation (N=474)



4.1.3. Appréciation du processus de demande

Questionnés à propos du processus de demande, les répondants se montrent en majorité satisfaits (cf. Figure 15) : formulaire facile à remplir (381 répondants), nombre raisonnable de pièces à joindre (350), impression que leur situation a été comprise (320 répondants), bons contacts avec le service des bourses et prêts d'études (286). Il existe toutefois une minorité de répondants pour lesquels certains aspects du processus de demande ne vont pas de soi (entre un cinquième et un quart). Le croisement des réponses à ces questions à celles concernant le résultat de la demande (de bourse) montre une corrélation (cf. Figure 16). Il existe cependant quelques personnes qui estiment que leur situation a été comprise alors que la bourse leur a été refusée.

Figure 15 : appréciation du processus de demande (N=474)

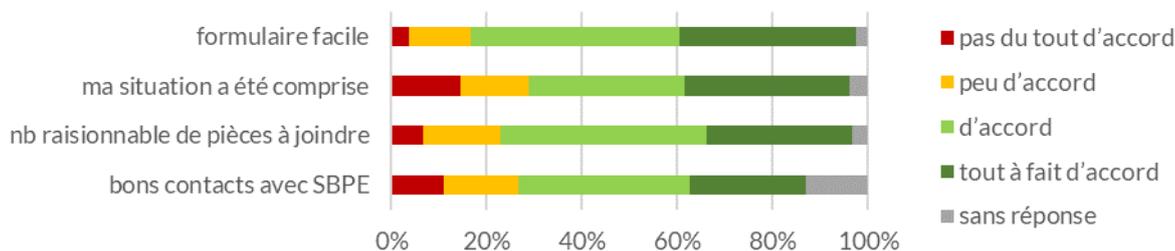
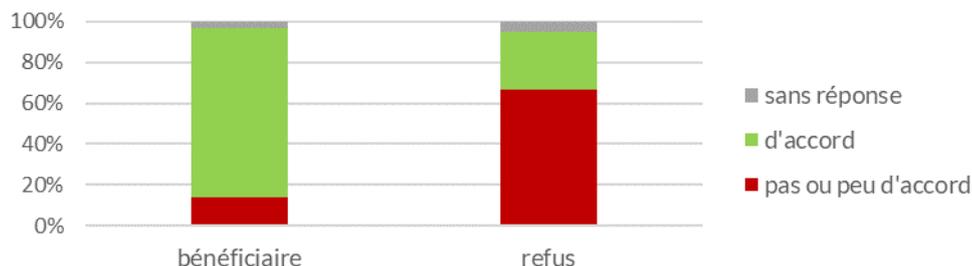
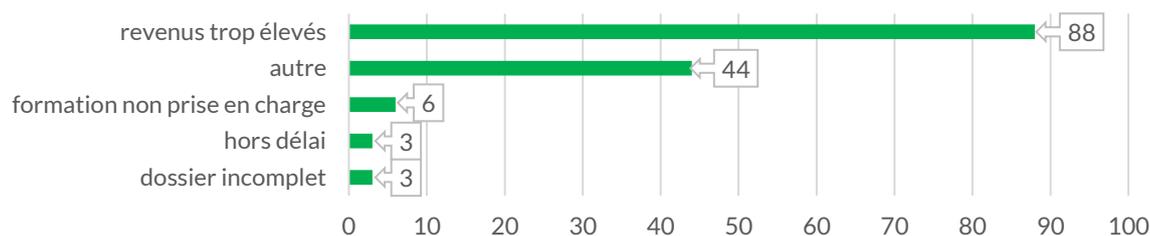


Figure 16 : impression que sa situation a été comprise selon le résultat de la demande (N=474)



4.1.4. Impact de la bourse

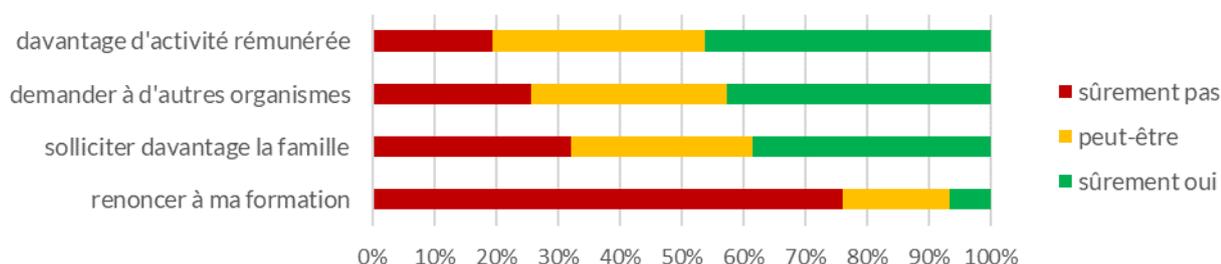
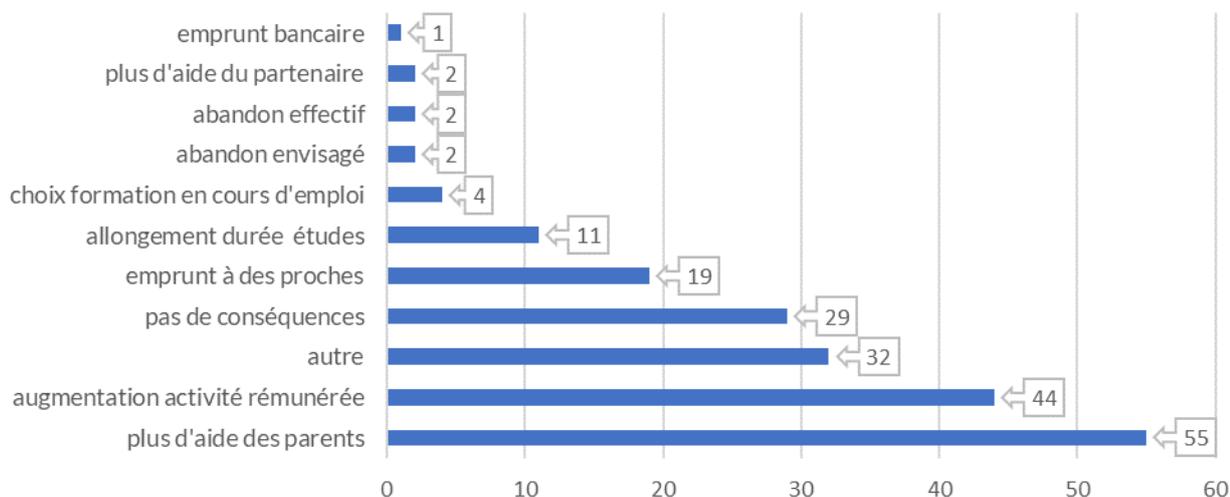
Le taux d'acceptation des demandes des répondants reflète celui de la population, sachant que l'échantillon ne comprenait que des individus ayant été éligibles au moins une fois entre 2012-2013 et 2016-2017. Il est de 71%, dont 2% de bénéficiaires de prêts remboursables. Les raisons de refus sont majoritairement liées au niveau de revenu du groupe familial (88 cas sur 138, soit deux tiers). À noter que presque un tiers des répondants (N=44) déclare que la demande a été refusée pour d'autres raisons que celles proposées dans le questionnaire (cf. Figure 17).

Figure 17 : motifs de refus de la demande (N=138)


NB : plusieurs réponses possibles

La Cour a demandé aux bénéficiaires ce qu'ils auraient fait en cas de refus de leur demande (Figure 18) et aux non-bénéficiaires quelles ont été les conséquences du refus de leur demande (Figure 19).

- Les bénéficiaires imaginent le plus souvent se procurer les ressources manquantes par une activité rémunérée, puis s'adresser à d'autres organisations et solliciter davantage leur famille. L'abandon des études ne constitue que rarement une option envisagée.
- Pour les non-bénéficiaires, le refus a principalement eu pour conséquence un recours accru à l'aide des parents (42%) et un accroissement de l'activité rémunérée (un tiers). Les 22 réponses « autre » mentionnent pour la plupart des difficultés financières diverses. Pour le reste, les répondants évoquent des conséquences plutôt négatives comme l'abandon des études (2 cas) ou leur allongement (11 cas), mais également une absence de conséquences (29 cas).

Figure 18 : action envisagée en cas de refus de la bourse (N=336)

Figure 19 : conséquences effectives du refus de la demande (N=138)


NB : plusieurs réponses possibles

4.1.5. Ressources des demandeurs

Le questionnaire s'intéressait également aux sources de revenus des répondants. Pour cela, il était nécessaire de connaître la structure du ménage des personnes en formation (cf. Figure 20). Les répondants habitent le plus souvent en famille : pour la moitié avec leurs deux parents, pour un tiers avec leur mère, puis avec leur père (13%). La proportion de répondants n'habitant avec aucun de leurs parents est relativement faible (8%)³⁸. Ces configurations influencent fortement l'éventail des proches susceptibles d'apporter un soutien durant la formation (cf. Figure 21). Les parents sont les principaux pourvoyeurs d'aide, quelle que soit la nature de ce soutien (financier, matériel [logement, nourriture, transports], pratique [services rendus] ou moral). Il ne semble pas pertinent, à la lecture de ces résultats, de prendre en compte d'autres pourvoyeurs de ressources que les parents dans le calcul du droit à la bourse.

Figure 20 : personnes habitant avec le demandeur (N=473)

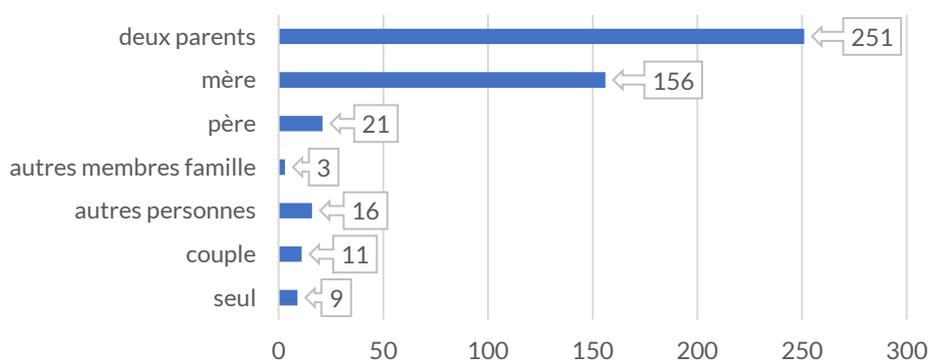
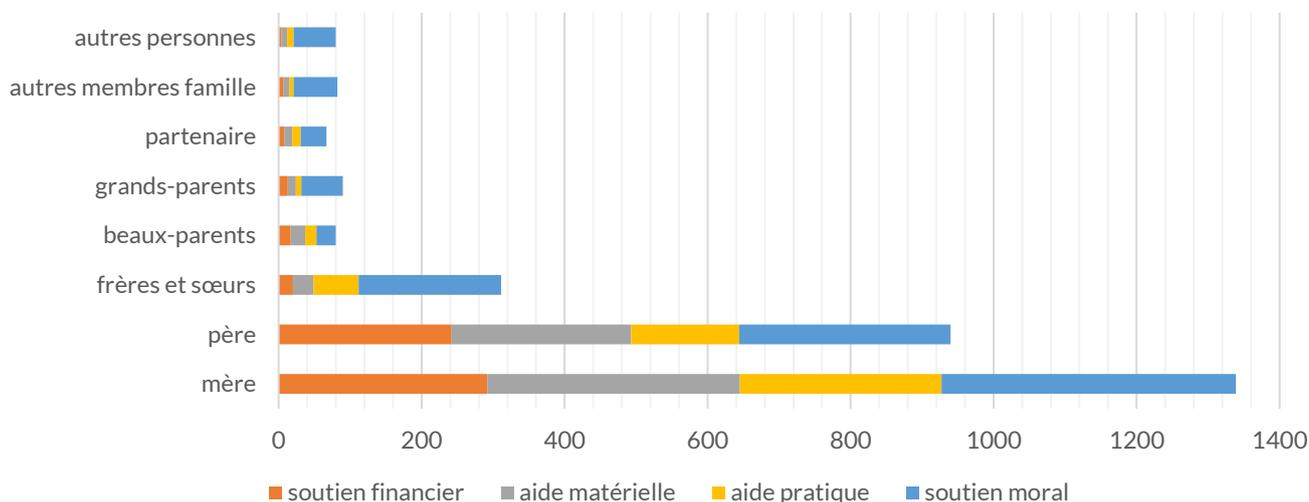


Figure 21 : soutien apporté par les proches de la personne en formation

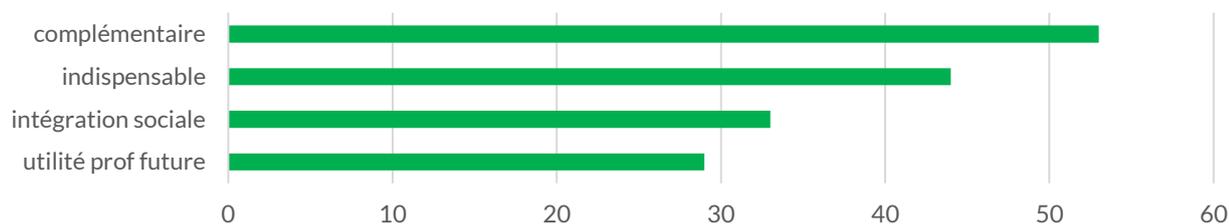


Le questionnaire abordait également l'activité rémunérée qui constitue une source de revenus pour un peu plus d'un répondant sur cinq (97 cas, hors contrats d'apprentissage dual). Parmi ces derniers, 23 personnes consacraient davantage de temps à leur activité rémunérée qu'à leurs études. L'activité rémunérée constituait donc une source importante de revenus pour ces personnes. Une question sur le rôle de cette activité a été posée aux 74 personnes pour lesquelles le temps consacré à la formation était plus important que celui consacré à l'activité rémunérée. Il ressort de la Figure 22 que les ressources

³⁸ Dans 2% des cas (N=9), la personne en formation vivait avec son conjoint chez un de ses parents.

apportées par cette activité étaient évaluées comme indispensables par 60% des répondants, tandis que l'activité ne comportait pas d'utilité professionnelle future pour une proportion semblable.

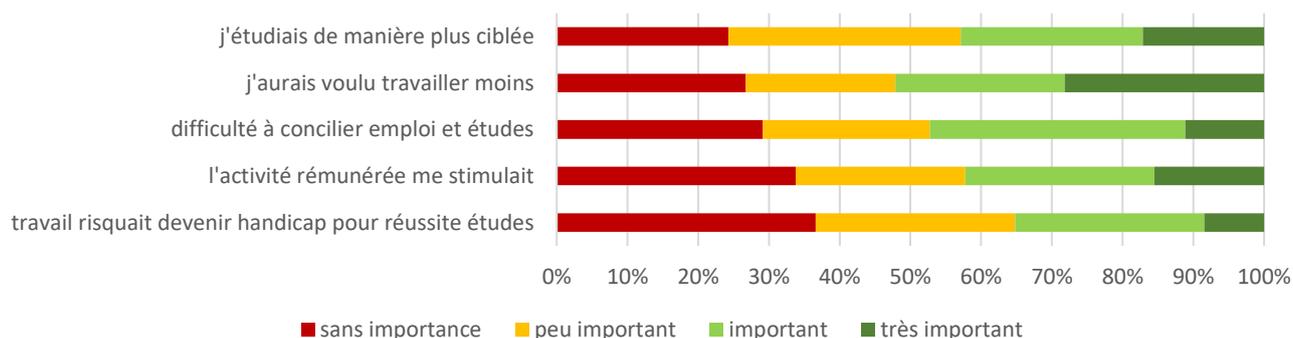
Figure 22 : objectifs de l'activité rémunérée (N=74)



Les études menées sur la population des étudiants du niveau tertiaire indiquent que l'activité rémunérée peut constituer un obstacle pour certains d'entre eux en réduisant le temps dévolu à la préparation des cours et examens, mais qu'elle peut également constituer un avantage, notamment en facilitant les liens avec le monde professionnel (Stassen, 2012). La Cour a questionné les personnes en formation qui exerçaient une activité rémunérée en parallèle. Il ressort de la Figure 23 que ces conséquences sont très variables parmi les répondants. Des analyses complémentaires indiquent que la perception d'une bourse atténuée légèrement les conséquences négatives de l'activité rémunérée (car elle permet de diminuer son taux d'activité). Ainsi les non-bénéficiaires sont 63% à déclarer avoir souhaité travailler moins, mais ne pas pouvoir se la permettre financièrement, alors que cette proportion est de 49% chez les bénéficiaires.

En marge du sondage, la Cour relève également que le calcul effectué par le SBPE prend en compte les revenus passés (année fiscale précédente) et que ce montant n'est actualisé qu'après coup. De la sorte, certaines personnes qui reprennent des études et comptent diminuer leur temps de travail durant cette période peuvent avoir des ressources trop importantes pour obtenir une bourse. En l'absence de bourse, la personne risque soit de renoncer à sa formation, soit d'entreprendre cette dernière en conservant un taux d'activité important qui pourrait compromettre la réussite de ses études.

Figure 23 : conséquences de l'activité rémunérée (N=97)



Les répondants au questionnaire ont également évalué leur situation financière durant leur dernière année d'étude. Cette information a été croisée avec la réponse à leur demande. La Figure 24 montre que les bénéficiaires évaluent plus positivement leur situation, même si cette dernière reste précaire pour plus de 40% d'entre eux, proportion qui dépasse 50% chez les non-bénéficiaires.

Figure 24 : situation financière durant la dernière année d'études (N=474)



4.1.6. Synthèse

Les points principaux à retenir de cette section sont les suivants :

- Les ressources de personnes demandant des bourses d'études sont le plus souvent limitées à la participation des parents. Le nombre de demandeurs exerçant une activité rémunérée (hors apprentissage dual) est faible, particulièrement au degré secondaire II. La conciliation d'une activité professionnelle avec la réussite des études s'avère problématique pour près de la moitié des personnes interrogées.
- Dans ces conditions, l'apport financier de la bourse s'avère primordial. Le montant des prestations n'est pas excessif au vu de la part importante des répondants qui doivent économiser sur leurs frais courants en dépit du versement d'une bourse.

4.2. Trajectoires de formation

4.2.1. Présentation des analyses

L'évaluation des besoins des personnes en formation réalisée par le biais du sondage a été complétée par une analyse des parcours de formation³⁹ qui prend appui sur des données fournies par le DIP (base de données scolaire) et l'Université de Genève (registre des étudiants). Ces données ont été appariées avec les données extraites de l'application informatique du SBPE. Afin de disposer d'un échantillon significatif dont les données sont comparables, la Cour a sélectionné toutes les personnes qui répondaient aux trois conditions suivantes :

- avoir au moins un calcul de bourse/prêt entre 2012-2013 et 2016-2017 (de la sorte, les personnes dont la demande n'a jamais été éligible ont été écartées de l'analyse, car elles n'étaient pas suffisamment comparables avec les autres) ;
- étudier dans un établissement figurant dans la base de données scolaires ou dans le registre des étudiants de l'Université de Genève. La Cour ne disposait en effet d'aucune donnée pour les autres établissements ;
- entrer en première année de formation en 2012 (afin qu'il soit possible d'observer une trajectoire complète).

Sur la base de ces critères, deux sous-populations ont été distinguées :

- les personnes qui commençaient à la rentrée 2012-2013 une formation de niveau secondaire II (829 individus),
- les personnes qui commençaient à la rentrée 2012-2013 une formation de niveau universitaire ou HES en vue d'un bachelor (326 individus).

Afin de permettre une analyse fine des trajectoires de formation, la base de données du secondaire II a, pour chaque mois entre août-septembre 2012 et juillet-août 2017, été codée selon six états possibles correspondant à un cursus d'enseignement particulier :

- école de culture générale en vue du certificat de culture générale
- école de culture générale en vue de la maturité spécialisée
- collège en vue de la maturité générale (aussi appelée gymnasiale)
- formation menant à l'AFP, au CFC, ou à la maturité professionnelle (formation professionnelle)
- classes préparatoires et structures de transition vers le niveau secondaire II
- classes préparatoires et passerelles vers le niveau tertiaire
- pas en formation (répertoriée dans la base de données scolaires).

Dans le même objectif que ci-dessus, la base de données du tertiaire a été recodée de manière à distinguer pour chaque année scolaire (de 2012-2013 à 2016-2017) un des six états suivants correspondant à un cursus d'enseignement particulier :

- HES en vue d'un bachelor
- HES en vue d'un master
- Université de Genève en vue d'un bachelor
- Université de Genève en vue d'un master
- Autre formation tertiaire
- Pas en formation (à l'Université de Genève ou dans une HES du canton).

Pour analyser les parcours de formation, le choix méthodologique retenu a été d'opérer une première distinction entre les individus présentant un parcours typique (obtention du titre de formation visé au terme de la durée réglementaire de la première formation visée) et ceux dont le parcours ne correspondait pas entièrement à ces conditions, c'est-à-dire tous ceux :

³⁹ Les principes de ces analyses ainsi que les graphiques produits peuvent être consultés dans l'annexe méthodologique 3 (annexe séparée).

- qui n’obtiennent pas le titre visé,
- dont la durée d’études est plus longue que prévu,
- qui changent de filière (réorientation),
- qui interrompent leurs études.

L’annexe méthodologique 3 contient les spécifications de l’analyse de séquences.

4.2.2. Résultats des analyses

Niveau secondaire II

L’analyse de séquences a permis de distinguer cinq regroupements réunissant des individus ayant des parcours relativement similaires. L’intérêt de ces regroupements consiste à observer dans quelle mesure les sous-groupes se distinguent les uns des autres en fonction de diverses caractéristiques.

Tableau 11 : effectifs des cinq regroupements (N=829)

Groupe	G1-TYP	G2-COLL	G3-FP	G4-ECG	G5-NA
Caractéristique	typiques	collège atypiques	apprentissage atypiques	ECG atypiques	interruptions de formation
N	276	154	244	50	105
%	33%	19%	29%	6%	13%

1. Le groupe « G1 -TYP » réunit tous les individus dont le parcours est typique (cf. ci-dessus).
2. Le groupe « G2-COLL » réunit des individus qui suivent une formation menant à une maturité générale (dite aussi gymnasiale). Leur trajectoire est dite atypique parce que soit ils ont doublé une année, soit ils ont réalisé une pause, soit ils se sont réorientés après au moins deux années d’études. Dans tous les cas, ils n’ont pas obtenu leur diplôme dans les temps initialement prévus.
3. Le groupe « G3-FP » réunit des individus qui passent la plus grande partie des cinq années observées en formation professionnelle. La trajectoire de ces individus est atypique dans la mesure où ils n’ont pas obtenu le titre visé dans les temps requis. Les trajectoires observées contiennent un sous-groupe d’individus entrant en formation après une première année au collège (voire à l’ECG). Elles comptent aussi un sous-groupe d’individus qui interrompent leur formation (surtout des ruptures de contrat) et la reprennent un peu plus tard ou commencent une autre formation professionnelle. Au terme des cinq années d’observation, un nombre important d’apprentis sont toujours en formation sans avoir encore obtenu de diplôme.
4. Le groupe « G4-ECG » réunit des individus qui passent la majorité du temps observé à l’école de culture générale. Pour bon nombre d’entre eux, l’ECG ne constitue pas un premier choix, car il succède à une première année au collège ou en formation professionnelle. Ce regroupement contient également les trajectoires d’élèves qui, après une obtention retardée du certificat, poursuivent leur cursus en formation professionnelle, en maturité spécialisée ou dans une filière de transition. D’autres trajectoires se caractérisent par la présence d’épisodes d’une année ou deux sans formation.
5. Le groupe « G5-NA » réunit des individus qui passent la majorité des années scolaires observées sans être en formation alors qu’ils ont, comme les autres, débuté leur formation secondaire II à Genève en 2012-2013. Il est vraisemblable qu’une partie de ces élèves n’a pas définitivement interrompu sa formation et que certains fréquentent des écoles non répertoriées (écoles hors canton, écoles privées), mais aucune donnée ne permet de le démontrer. Ces individus proviennent en majorité du collège (avec, le plus souvent, deux années de formation), puis de la formation professionnelle et, finalement, de l’ECG. Il contient également quelques individus qui ont essayé successivement la formation professionnelle, puis l’ECG, sans parvenir à s’y maintenir.

Le Tableau 12 permet de comparer les cinq groupes d'après plusieurs caractéristiques (variables de la base de données PLEXUS ou de la base de données scolaires).

Tableau 12 : caractéristiques des individus par groupe de trajectoires (secondaire II)

	G1-TYP	G2-COLL	G3-FP	G4-ECG	G5-NA	Moyenne
Sexe						
Femme	62%	55%	35%	52%	72%	53%
Homme	38%	45%	65%	48%	28%	47%
Âge à l'entrée						
15 ans et moins	61%	64%	42%	40%	51%	53%
16-17 ans	32%	36%	55%	54%	49%	43%
18 ans et plus	7%	0%	3%	6%	0%	4%
Langue maternelle						
Autre langue mat.	63%	62%	59%	50%	59%	60%
Français	32%	38%	41%	50%	41%	38%
NA (données manquantes)	4%	0%	0%	0%	0%	1%
Nationalité						
Étranger	23%	25%	28%	20%	29%	25%
Suisse	73%	75%	72%	80%	71%	73%
NA (données manquantes)	4%	0%	0%	0%	0%	1%
Durée séjour en Suisse						
Né en Suisse	78%	75%	72%	80%	71%	75%
10 ans et plus	8%	14%	12%	12%	17%	12%
Moins de 10 ans	13%	11%	16%	8%	11%	13%
NA (données manquantes)	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Profession parent						
Ouvriers non qualifiés	24%	33%	30%	20%	29%	28%
Ouvriers qualifiés	30%	25%	36%	36%	35%	32%
Employés	16%	16%	16%	22%	17%	17%
Cadres	10%	8%	9%	4%	4%	8%
Sans activité	12%	13%	9%	14%	14%	12%
NA (données manquantes)	8%	4%	1%	4%	1%	4%
Niveau revenu famille						
Inférieur à la médiane	34%	34%	35%	58%	39%	36%
Supérieur à la médiane	66%	66%	65%	42%	63%	64%
Ratio bourse/études						
Aucune aide	40%	34%	40%	28%	33%	38%
De 20 à 40%	20%	25%	27%	10%	29%	23%
De 50 à 75%	17%	13%	17%	32%	19%	17%
De 80 à 100%	20%	26%	15%	14%	16%	19%
Partiellement hors GE	4%	1%	1%	16%	3%	3%

Du point de vue des caractéristiques relevées, les cinq groupes présentent quelques différences notables :

- Tout d'abord, le groupe « G3-FP » (formation professionnelle atypique) compte une proportion nettement supérieure d'hommes, qui reflète la répartition genrée des filières d'études (en 2016, 62% des personnes en apprentissage à Genève étaient des hommes [OFPC, 2017]).
- Ensuite, les groupes « G1-TYP » et « G2-COLL » (trajectoires typiques et collège atypique) se caractérisent par une proportion plus importante de demandeurs entrant en formation avant 16 ans (donc n'ayant pas connu de redoublement auparavant).
- Le français est la langue maternelle de 40% des bénéficiaires de bourses et c'est dans le groupe « G4-ECG » (ECG atypique) que cette proportion est la plus importante (un sur deux). C'est aussi dans ce groupe que la proportion d'individus de nationalité suisse est la plus importante.

- En ce qui concerne la durée de séjour en Suisse, le groupe « G3-FP » (formation professionnelle atypique) est celui qui compte la proportion la plus élevée d'individus arrivés en Suisse durant les dix dernières années.
- Par rapport à l'origine sociale, approximée ici à partir de la profession du parent ayant le statut professionnel le plus élevé⁴⁰, il existe peu de différences entre les cinq groupes. La seule différence notable concerne une relative sous-représentation des parents ayant une fonction de cadre dans les groupes « G4-ECG » (ECG atypique) et « G5-NA » (interruptions de formation)⁴¹.
- La répartition des groupes selon le niveau de revenu lors de la dernière demande de bourse (revenu familial pondéré réparti en quartiles) n'indique que peu de différences entre les groupes, si ce n'est pour le groupe « G4-ECG » (ECG atypique) qui compte davantage de demandeurs avec des revenus modestes.
- L'évaluation de la capacité du système à soutenir les personnes en formation appartenant à ces différents regroupements a été réalisée par le biais d'une variable mettant en rapport le nombre d'années financées par une bourse avec le nombre d'années suivies à Genève durant la période étudiée⁴². Logiquement, les résultats obtenus sont liés aux niveaux de revenus (variable précédente) : le groupe contenant la proportion la plus élevée de personnes dont les revenus familiaux sont inférieurs à la médiane est aussi celui dans lequel la proportion d'individus non bénéficiaires est la plus faible (accèdent plus facilement à des bourses en raison de leurs revenus plus modestes).

Niveau tertiaire

L'analyse de séquences des individus ayant commencé une formation de niveau tertiaire durant l'année 2012-2013 portait sur un groupe plus restreint que pour le secondaire II. Deux raisons expliquent cela. D'une part, le nombre d'étudiants du tertiaire éligibles aux bourses d'études prévues par la LBPE est plus faible. D'autre part, la mobilité de ces étudiants est plus importante qu'au secondaire II, ce qui accroît la probabilité de ne pas figurer dans les bases de données utilisées (uniquement les établissements publics du canton).

L'analyse a permis de distinguer quatre regroupements en fonction du parcours de formation.

⁴⁰ En plus des variables sociodémographiques dites traditionnelles, le modèle d'analyse intègre une variable de stratification. Il s'agit de l'échelle développée par Oesch (2003, 2006) qui combine deux dimensions : la première renvoie à des formes de protection et d'opportunité, et la seconde clarifie les logiques de travail (technique, organisationnelle, etc.). Pour créer cette variable de stratification, la Cour a codé manuellement la profession des parents telle qu'elle figure dans la base de données scolaire en utilisant la classification internationale type des professions (CITP-1988, cf. Elias, 1997). Une fois cette conversion opérée, la Cour a utilisé une échelle de correspondance entre le code CITP-1988 à quatre chiffres et l'échelle Oesch. Le procédé utilisé pour élaborer cette variable de stratification sociale repose sur la fiabilité des professions communiquées par les élèves et leurs familles au DIP. Ce faisant, il est nécessaire d'appliquer les précautions d'usage dans l'interprétation des analyses y relatives.

⁴¹ L'interprétation des données concernant le groupe 5 s'avère délicate, tant cette catégorie peut être hétérogène du fait que la caractéristique commune de ses représentants est de ne pas figurer dans la base de données scolaire durant une période prolongée.

⁴² Les individus ayant déposé au moins une demande pour une formation hors Genève ont été écartés de l'analyse, étant donné que ces formations ne figurent pas dans les bases de données.

Tableau 13 : effectifs des quatre regroupements (N=326)

Groupe	G1-TYP	G2-HES	G3-UNI	G4-NA
Caractéristique	Parcours typiques	Bachelor HES atypiques	Bachelor Uni atypiques	Parcours lacunaires
N	99	54	111	62
%	30%	17%	34%	19%

1. Le groupe « G1-TYP » réunit tous les individus dont le parcours est typique, quelle que soit la formation qu'ils suivent.
2. Le groupe « G2-HES » contient les individus dont la majorité du temps est passée dans une formation de type bachelor HES, mais qui n'ont pas obtenu le diplôme visé dans les temps prévus.
3. Le groupe « G3-UNI » contient les individus qui ont passé la majorité des cinq années scolaires observées dans une formation de type bachelor à l'université de Genève, mais qui n'ont pas obtenu le diplôme visé dans les temps prévus.
4. Le groupe « G4-NA » contient des individus dont les parcours comprennent une part importante d'épisodes sans formation dans les établissements publics genevois. Il peut s'agir de personnes qui ont poursuivi leur formation hors du canton ou de personnes qui ont interrompu leur formation.

Le Tableau 14 compare les caractéristiques spécifiques des membres de ces quatre groupes sur la base des variables présentes dans les bases de données d'origine (« nBDS » pour les HES et « unige » pour l'Université⁴³). Ces données permettent de mieux décrire les quatre groupes.

Tableau 14 : caractéristiques des individus par groupe de trajectoires (tertiaire)

	G1-TYP	G2-HES	G3-Uni	G4-NA	Moyenne
Sexe					
Femme	63%	43%	63%	52%	57%
Homme	37%	57%	37%	48%	43%
Âge à l'entrée					
Moins de 25 ans	87%	80%	96%	82%	88%
25 ans et plus	13%	20%	4%	18%	12%
Langue maternelle					
Français	71%	56%	60%	60%	63%
Autre	26%	44%	38%	31%	34%
NA	3%	0%	2%	10%	3%
Formation père					
NA (données manquantes)	31%	100%	5%	42%	36%
Primaire + non scol.	10%	0%	25%	23%	15%
Générale	14%	0%	13%	10%	10%
Professionnelle	23%	0%	25%	11%	18%
Tertiaire	21%	0%	32%	15%	20%
Formation mère					
NA (données manquantes)	29%	100%	5%	34%	33%
Primaire + non scol.	18%	0%	31%	20%	20%
Secondaire générale	13%	0%	25%	10%	14%
Secondaire prof.	14%	0%	22%	21%	16%
Tertiaire	25%	0%	18%	16%	17%

⁴³ Le fait que les bases de données des HES et de l'Université de Genève ne contiennent pas les mêmes variables limite fortement le nombre de variables comparables.

	G1-TYP	G2-HES	G3-Uni	G4-NA	Moyenne
Années en Suisse					
Né en Suisse	15%	56%	0%	5%	15%
10 ans et plus	4%	30%	0%	6%	7%
Moins de 10 ans	2%	7%	0%	0%	2%
NA (données manquantes)	79%	7%	100%	89%	76%
Nationalité					
Étranger	13%	20%	11%	16%	14%
Suisse	87%	80%	89%	84%	86%
Ratio bourse/études					
Aucune bourse	29%	35%	32%	34%	32%
20-50% du max	23%	28%	22%	15%	22%
60-80% du max	18%	28%	21%	11%	19%
Bourse chaque année	14%	7%	19%	27%	17%
Partiellement hors GE	15%	2%	6%	11%	9%

NB : les cases grisées indiquent une proportion de données manquantes trop importante pour permettre une interprétation pour la catégorie concernée.

Selon les variables étudiées ci-dessus, les quatre groupes présentent les différences suivantes :

- Il y a davantage d'hommes dans le groupe « G2-HES » (parcours atypiques HES), ce qui s'avère contre-intuitif étant donné que la HES genevoise compte 52% d'étudiantes.
- Les individus âgés de moins de 25 ans lors de leur entrée en formation sont surreprésentés dans le groupe « G3-UNI » (parcours atypiques Uni).
- La proportion d'étudiants de langue maternelle française est plus importante dans le groupe « G1-TYP » (parcours typiques).
- Les variables concernant le niveau de formation des parents ne sont présentes que dans la base de données « unige », ce qui implique un nombre élevé d'observations manquantes (NA) dans les groupes contenant également des étudiants HES. De ce fait, la comparaison entre groupes est impossible.
- La variable concernant la durée de séjour en Suisse présente l'inconvénient inverse : elle n'existe que dans la base de données « nBDS » et manque donc pour les étudiants de l'Université.
- Pour la nationalité, l'information a été tirée de la base de données du SBPE. Elle est donc complète. Il ressort du tableau que le groupe « G2-HES » (HES atypique) comporte une surreprésentation d'étudiants de nationalité étrangère, ce qui est cohérent avec l'information concernant la langue maternelle et le fait que 44% de ces personnes ne soient pas nées en Suisse.

4.2.3. Synthèse

Les points principaux à retenir de cette section sont les suivants :

- Les trajectoires de formation de plus de deux tiers des demandeurs de bourses s'écartent d'un parcours idéal sans réorientation ni allongement de la durée d'études.
- Au niveau secondaire II, les réorientations se font le plus souvent du collège vers la formation professionnelle et vers l'école de culture générale. Ce dernier type de formation accueille également une part des nombreux apprentis connaissant une rupture de formation.

4.3. Trajectoires d'aide

Pour mieux connaître les modalités de recours aux bourses d'études, la Cour a analysé les données concernant l'attribution des bourses et prêts d'études dans une perspective longitudinale. Cette analyse permet de compléter la section précédente qui a notamment mis en rapport les années de formation avec les années de bénéfice de prestations pour les personnes ayant débuté une formation en 2012-2013.

4.3.1. Durée moyenne de l'aide 2002-2017

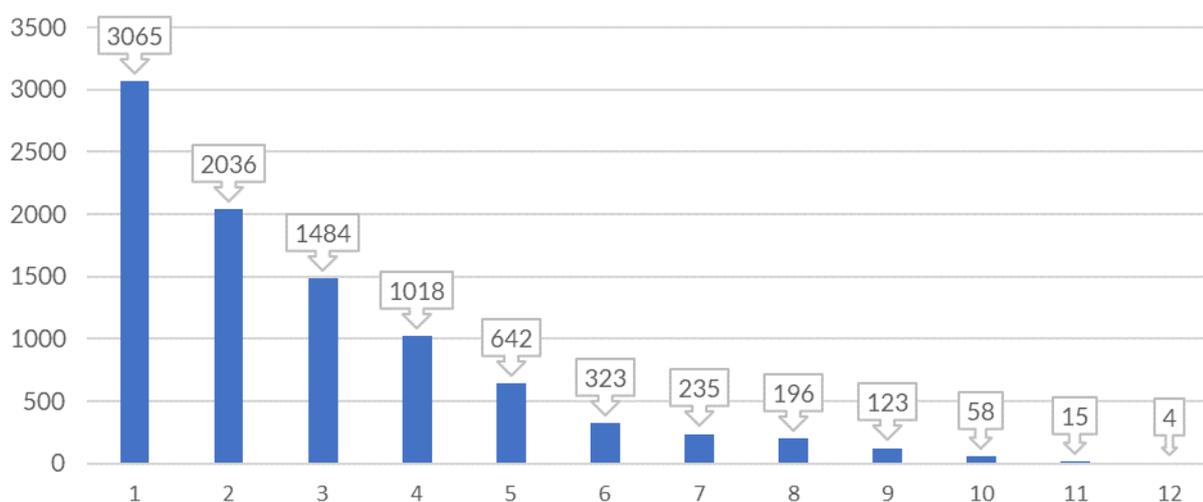
Pour procéder à l'analyse de durée de l'aide, la base de données PLEXUS a été recodée afin d'obtenir les informations sur l'octroi de prestations pour les années scolaires allant de 2002-2003 à 2016-2017. L'analyse porte sur les 9'199 individus ayant obtenu au moins une prestation entre 2012-2013 et 2016-2017.

La durée de l'aide est donc mesurée par le nombre de prestations annuelles octroyées. Les résultats principaux sont présentés ci-dessous :

- le nombre de prestations octroyées varie entre 1 et 12 ;
- la médiane (observation centrale de la distribution) est de 2 années avec soutien ;
- la moyenne est légèrement inférieure à 3, se situant à 2.8 années avec soutien. Cette différence entre la moyenne et la médiane signifie que les individus ne sont pas distribués selon une loi normale et qu'un nombre restreint d'individus augmente la moyenne.
- un tiers des individus ne touche qu'une prestation sur l'ensemble de la période observée ;
- plus de 82 % des personnes touchent entre 1 et 4 prestations.

Ces observations montrent que la perception de bourses et prêts d'études est loin d'être permanente tout au long de sa formation. Pour diverses raisons, il y a des années de formation sans prestations (voire sans demande) ainsi que des années sans formation.

Figure 25 : durée totale de l'aide en années entre 2002-2003 et 2016-2017



4.3.2. Durée moyenne de l'aide 2012-2017

L'analyse précédente présente l'avantage de prendre en compte le versement de prestations sur une longue période. Elle ne tient toutefois pas compte de la durée effective de formation. Les bases de données utilisées par la Cour permettent de connaître ces durées dans la mesure où la formation a lieu dans un établissement public du canton de Genève. L'analyse porte sur les 16'553 individus différents qui ont déposé au moins une demande pour les années scolaires entre 2012-2013 et 2016-2017.

Les données permettent d'identifier deux catégories :

- 49% des demandeurs de prestations (N=8'089) n'ont **jamais obtenu de prestations**. Cette population se subdivise comme suit :
 - 4'776 individus qui ont **au moins une année de formation dans un établissement public du canton** (59% de la catégorie, 29% du total) ;
 - 3'313 individus qui n'ont **aucune année de formation dans un établissement public du canton** (41% de la catégorie, 20% du total) ;
- 46% des demandeurs de prestations (N=8'464) ont **obtenu au moins une prestation**. Cette population se subdivise comme suit :
 - 7'558 individus qui ont **au moins une année de formation dans un établissement public du canton** (89% de la catégorie, 46% du total) ;
 - 906 individus qui n'ont **aucune année de formation dans un établissement public du canton** (11% de la catégorie, 5% du total) ;

Les individus sans année de formation dans un établissement public genevois étudient hors du canton, mais il n'est pas possible de savoir où ni pour quelle durée. En outre, il faut signaler qu'il est possible qu'une partie des demandeurs aient des années de formation à Genève et des années de formation hors canton, ce qui rend complexe l'interprétation du rapport entre le nombre d'années de formation à Genève et le nombre d'années de bénéficiaire de prestations. Pour faire face à ce problème, la Cour a ajouté dans la dernière colonne du Tableau 15 un indicateur de la durée d'aide excluant une partie des individus qui faussent la statistique, à savoir les 5'163 personnes différentes qui ont déposé au moins une demande pour une formation hors du canton de Genève.

Il ressort de cette analyse qu'un quart des demandeurs étudiant dans les institutions de formation genevoises sans déposer de demande pour des formations hors du canton obtiennent des prestations (bourse ou prêt) durant la période observée. De plus, près d'un demandeur sur quatre n'obtient aucune formation. Il reste donc 34% des demandeurs qui sont partiellement aidés durant leur formation.

Tableau 15 : ratio d'aide (années de formation/années avec prestations)

Ratio d'aide	Total	%	% sans exclus
Aucune aide (0%)	4'481	27%	39%
Aide pour 20 à 40% de la formation	1'442	9%	13%
Aide pour 50% de la formation	1'081	7%	9%
Aide pour 60 à 80% de la formation	1'378	8%	12%
Aide complète (100%)	2'694	16%	24%
Bénéficiaires exclus	1'555	9%	
Non bénéficiaires exclus	3'608	22%	
Total	16'553	100%	100%

4.3.3. Synthèse

Les points principaux à retenir de cette section sont les suivants :

- Parmi l'ensemble des demandeurs, ceux qui bénéficient durablement de prestations constituent une minorité (moins d'un quart des demandeurs étudiant dans un établissement public à Genève).
- Même en prenant en compte les années avant 2012, la durée totale de l'aide n'excède pas quatre ans pour plus de huit bénéficiaires sur dix.
- Près de 40% des mêmes demandeurs n'obtiennent aucune prestation durant les cinq années scolaires observées.

4.4. impact des bourses

La Cour a réalisé différentes analyses visant à mesurer l'impact des bourses et prêts d'études sur l'entrée en formation, sur les abandons et sur la réussite de la formation. Il convient de noter, en préambule, que les données à disposition ne permettent pas de mesurer l'impact de la prestation sur l'entrée en formation. En effet, la demande de bourse est déposée après le début de l'année scolaire. Les données permettent en revanche d'établir un éventuel lien entre la perception d'une prestation et les interruptions de formation. Une éventuelle corrélation entre ces deux éléments doit néanmoins être interprétée avec précautions étant donné que l'abandon d'une formation est influencé par un grand nombre de facteurs autres que la perception d'une éventuelle bourse. En outre, le grand nombre de facteurs exogènes rend également délicate l'interprétation des liens entre la réussite des études et le fait de bénéficier de prestations. De plus, l'impact final n'est pas connu tant que tous les individus aidés n'ont pas achevé leur formation, ce qui est loin d'être le cas. De ce fait, les données présentées dans cette section doivent être comprises comme des indicateurs plutôt que comme des résultats définitifs.

Il ressort des analyses de la Cour les points suivants :

- La proportion (50 %) de personnes ayant obtenu une bourse pour une première formation de niveau secondaire pour l'année scolaire 2012-2013 est la même que les individus aient suivi leur première année jusqu'à son terme (fin juin, N=505) ou qu'ils l'aient interrompue avant (N=34). Les données à disposition ne permettent donc pas d'attribuer à la perception ou non de la bourse un effet sur les abandons en première année de formation.
- Afin de disposer d'un indicateur synthétique d'impact, la Cour a réalisé une comparaison de la durée de l'aide perçue entre quatre groupes d'individus : ceux qui ont obtenu leur diplôme dans les temps impartis, ceux qui l'obtiennent dans un temps plus long (durant la période observée), ceux qui ont obtenu un autre diplôme et ceux qui n'en ont encore obtenu aucun. Pour que cette comparaison soit valide, trois mesures ont été prises :
 - comparer la durée de perception uniquement durant les trois premières années pour limiter les biais découlant de la durée différente des formations (entre trois et quatre ans pour la plupart) ;
 - n'étudier que les individus commençant à la rentrée 2012-2013 une formation de niveau secondaire II ;
 - exclure les individus qui ne sont pas du tout en formation pendant au moins une de ces trois années étant donné qu'ils ne peuvent techniquement pas être soutenus s'ils ne sont pas en formation.

Les résultats de cette analyse sont décrits dans le Tableau 16. Les résultats pour les 751 individus correspondant aux critères de sélection indiquent que durant ces trois premières années, les personnes les plus soutenues sont celles qui étaient encore en formation au terme de la troisième année, mais n'ont pas obtenu de diplôme (répertorié dans la base de données scolaire) au terme de la cinquième année. Par ailleurs, quasiment la même durée de soutien est observable pour les personnes qui se réorientent et obtiennent un autre diplôme dans la période considérée. La durée moyenne de l'aide apportée aux individus de ces deux groupes est supérieure à celle des individus qui ont obtenu le diplôme visé dans les cinq années suivant l'entrée en formation. Comme indiqué précédemment, ces résultats ne permettent pas de fonder un constat sur l'utilité des bourses. Il est toutefois possible d'observer que les individus qui obtiennent un diplôme après une réorientation ont une durée moyenne d'aide inférieure (1.13 an).

Par ailleurs, la Cour note que la part des personnes sans diplôme⁴⁴ après cinq années d'observation est très importante pour des formations censées durer entre trois et quatre années (46% des individus sélectionnés, soit 348 individus).

Tableau 16 : durée moyenne de l'aide durant les trois premières années en fonction de la trajectoire de formation

Trajectoire observée	Nombre d'individus	Années avec prestations durant 3 ans	Ratio d'aide
Diplôme dans le temps imparti	268	1.07 an	35.6%
Diplôme dans les 5 ans	53	0.75 an	25.2%
Autre diplôme dans les 5 ans	83	1.13 an	37.8%
Aucun diplôme répertorié dans les 5 ans	348	1.16 an	38.8%
Total/Moyenne	752	1.10 an	36.6%

4.5. Pertinence et utilité de la loi

Cette section met en lien les dispositions de la LBPE avec les besoins relevés dans ce chapitre (résultats du sondage et des analyses de trajectoire et d'impact). Elle se focalise sur les points d'amélioration et se conclut par un rapide exposé des points positifs.

Interruptions de formation et réorientations

L'analyse des trajectoires de formation montre que la majorité des personnes ayant demandé une bourse durant la période étudiée connaissent des parcours de formation non linéaires (donc atypiques par rapport à un plan d'études standard) comprenant, dans diverses combinaisons, des interruptions temporaires ou définitives de la formation, des allongements de la durée de la formation (surtout en raison de redoublements), le recours à des formations de transition (préparatoires, passerelles), ainsi que des échecs aux examens finaux.

La LBPE prévoit plusieurs dispositions pour traiter les parcours atypiques :

- Lorsque la durée réglementaire minimale de la formation est de 2 ans ou plus et que la formation n'est pas encore achevée, les bourses peuvent être versées pendant 2 semestres supplémentaires (art. 14 al. 1)⁴⁵.
- Lorsque la durée des études dépasse de plus de 2 semestres la durée minimale de formation, des prêts peuvent être octroyés si des circonstances particulières le justifient (art. 14 al. 2).
- En cas de changement de filière de formation (au même niveau de formation), deux changements sont admis (art. 14 al. 3). Le règlement précise toutefois que la durée maximale du financement est celle de la première formation commencée (art. 6 al. 3 RBPE).
- De plus, les formations suivies à temps partiel pour des raisons professionnelles, familiales ou de santé donnent droit à une prolongation proportionnelle de la durée maximale de l'aide (art. 14 al. 4).

Ces dispositions prennent en compte une part notable des parcours atypiques. Elles risquent toutefois d'exclure les personnes qui sont forcées de se réorienter en raison de leurs résultats scolaires ainsi que celles dont le contrat d'apprentissage a été rompu (durée maximale de l'aide déterminée par la première formation). Cette appréciation de la Cour rejoint celle formulée au point 3.3.3 à propos du flou normatif de l'art. 14 al. 3 concernant les années prises en compte dans le calcul du droit maximal à une aide. Une

⁴⁴ Sans diplôme d'un institut de formation à Genève.

⁴⁵ La LBPE ne prévoit pas de durée maximale pour les prêts, mais uniquement un montant maximal (50'000 F). Toutefois, le SBPE applique par analogie les limites prévues pour les bourses.

éventuelle clarification de cet article devrait mieux prendre en compte les réorientations consécutives à des ruptures (échecs définitifs, ruptures de contrat).

Reconversions professionnelles

Lors de son évaluation parue en 2001, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques avait souligné les difficultés rencontrées par les adultes qui souhaitaient revenir en formation après une période d'interruption d'au moins trois années. Ces personnes rencontraient souvent des difficultés financières supérieures à celles des autres personnes en formation et recevaient peu d'informations sur les prestations à disposition. D'après les éléments recueillis au cours de la présente évaluation, la situation de ces personnes ne s'est pas améliorée⁴⁶. Les points ci-dessous présentent les bases de cette appréciation.

En premier lieu, la LBPE a introduit la possibilité d'attribuer des prêts remboursables en lieu et place de la bourse. Cette possibilité est peu utilisée à Genève, sauf pour les deuxième formations. Ainsi, une deuxième formation initiale de niveau secondaire II ou une deuxième formation de niveau HES et universitaire aboutissant à un bachelor ne donnent pas droit à des bourses, mais à des prêts (art. 11 al. 2 let. a et b). Sur ce point, il ne s'agit pas d'une obligation prévue par le concordat qui précise que les allocations de formation sont versées « *au moins pour la première formation qui y donne droit* » et que les cantons signataires peuvent également verser des allocations de formation pour une deuxième formation ou pour une formation continue (art. 10).

Néanmoins, la LBPE précise qu'une bourse est possible lorsque la reconversion est « *rendue nécessaire par la conjoncture économique⁴⁷ ou pour des raisons de santé, pour autant qu'elle ne soit pas financée par une assurance sociale* » (art. 11 al. 1 let. e). C'est dans ce même souci d'éviter des financements croisés que la LBPE exclut du cercle de ses bénéficiaires les personnes pouvant par ailleurs prétendre aux mesures relatives au marché du travail en application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (art. 3 al. 2 LBPE).

Par ailleurs, la LBPE a introduit une limite d'âge qui n'existait pas dans la législation précédente. Ainsi, une « *personne âgée de plus de 35 ans révolus au début de la formation* » ne fait pas partie du cercle des bénéficiaires, à moins que la formation ait un objectif d'insertion ou de réinsertion après une période consacrée à la famille ou à l'assistance des proches, ou que de justes motifs liés à la personne en formation entravent considérablement la poursuite de son activité professionnelle actuelle (art. 17 LBPE). Cette possibilité d'accès pour les plus de 35 ans est ouverte par le concordat sur les bourses d'études. Les commentaires accompagnant ce dernier précisent que « *même si ces dernières années, lors des révisions de législations cantonales sur les bourses d'études, la tendance a été à augmenter, voire à supprimer l'âge limite d'obtention d'une allocation de formation, il existe aujourd'hui en la matière des différences entre les réglementations cantonales. L'âge limite de 35 ans permet au moins d'assurer la prise en compte d'une formation se déroulant après une pause professionnelle ou familiale. Comme cette règle est une norme minimale, il va de soi que les cantons peuvent continuer à prévoir un âge limite supérieur, voire n'appliquer aucune limite.* » (CDIP, 2009b, p. 14).

L'examen des réclamations montre que l'octroi de prêts pour les deuxième formations donne fréquemment lieu à des réclamations. Selon le SBPE, il est également fréquent que les personnes

⁴⁶ Il convient de noter que cette appréciation ne concerne ni la formation continue ni les formations professionnelles offrant des voies de formation spécifiques pour les adultes (cf. Cour des comptes, 2015).

⁴⁷ Dans la pratique, aucune demande n'a pour l'instant été interprétée comme rendue nécessaire par la conjoncture économique.

auxquelles un prêt est proposé le déclinent et déposent une demande auprès d'une fondation privée comme la Fondation Hans Wilsdorf⁴⁸.

L'analyse des trajectoires de formation montre que les personnes majeures, lors de l'entrée dans une formation de niveau secondaire II, connaissent soit une trajectoire typique (obtention du diplôme visé dans les temps requis), soit une rupture sans réorientation vers une formation donnée dans un établissement public du canton. Le nombre d'années de formation de ces individus est donc inférieur à la moyenne, car soit ils réussissent sans prolongation, soit ils abandonnent rapidement.

La Cour note que les bourses et prêts d'études ne constituent pas le seul moyen de financer les reconversions (il existe également le chèque annuel de formation pour les formations brèves, voire pour des modules de formations qualifiantes) et que les formations de niveau secondaire II ne constituent pas la seule voie de formation pour les adultes en formation professionnelle. Dans le dispositif Qualifications+, les adultes disposant d'une expérience professionnelle dans le domaine peuvent prendre part à des formations raccourcies (cf. Cour des comptes, 2015). Les prestations de la LBPE restent indiquées pour les personnes en reconversion ne disposant pas de l'expérience professionnelle requise (ou étudiant une branche qui ne prévoit pas de voie de formation spécifique pour les adultes), ainsi que pour celles qui suivent le collège ou l'ECG du soir.

De surcroît, la limite d'âge fixée à 35 ans et l'application restrictive des exceptions autres que familiales restreignent les possibilités de reconversion.

Prêts remboursables

La LBPE prévoit des prêts en cas de dépassement de la durée maximale de formation ou pour financer une deuxième formation de niveau équivalent à un titre déjà acquis. Selon les personnes interrogées par la Cour à propos des prêts (SBPE, fondation privée, Hospice général), une partie importante des personnes auxquelles ces derniers sont proposés les refuseraient, car il s'agirait de personnes aux revenus modestes ne souhaitant pas s'endetter. La Cour ne dispose pas de données exhaustives concernant les versements. Toutefois, un pointage effectué par le SBPE sur 18 dossiers avec une attribution de prêt remboursable à des demandeurs aux revenus modestes montre que la prestation n'a pas été versée dans sept cas (soit près de deux cas sur cinq).

Il apparaît également que près de trois quarts des prêts remboursables sont accordés pour des formations du secondaire II et que plus de la moitié des 222 prêts accordés entre 2012-2013 et 2016-2017 l'ont été à des personnes âgées de plus de 24 ans. Le croisement de ces deux variables montre que 45% des bénéficiaires de prêts pour des formations du secondaire II sont âgés de 25 ans et plus. Il pourrait être plus incitatif de proposer des prêts convertibles pour ces personnes, notamment pour faciliter les reconversions professionnelles qui ne sont pas déjà soutenues par une assurance sociale (en particulier l'assurance-invalidité).

Synthèse

Les points principaux à retenir de cette section sont les suivants :

- Les personnes en formation dont le parcours ne connaît pas d'accident peuvent être soutenues durant toute leur formation en cas de besoin. En outre, le cadre légal permet la possibilité d'une année supplémentaire d'aide pour toutes les formations durant au moins deux ans (art. 14 al. 2 LBPE). Cette disposition semble en revanche peu adaptée aux parcours de formation de ceux qui se réorientent après plus d'une année ou qui cumulent réorientation et redoublement, des situations très fréquentes selon l'analyse des trajectoires.

⁴⁸ Les risques d'un éventuel double octroi et les mesures prises pour y remédier sont exposés au point 5.1.2.

- Les personnes en formation qui se réorientent rapidement vers une formation de durée plus courte que celle suivie auparavant disposent également de cette possibilité. En revanche, celles qui entreprennent une nouvelle formation de durée plus longue sont désavantagées.
- Le cadre légal permet en outre des aménagements pour les personnes étudiant à temps partiel pour des raisons reconnues (art. 14 al. 4 LBPE).
- Les prêts remboursables constituent la seule possibilité de soutien pour les personnes qui souhaitent se reconvertir professionnellement plusieurs années après l'obtention d'un premier titre de formation. La perspective de s'endetter s'avère peu incitative pour les demandeurs de condition modeste.

4.6. Constats

Les constats concluant le chapitre 4 concernent les thématiques abordées aux points 4.1 (résultats du sondage concernant les conditions de vie des demandeurs), 4.2 (analyse des trajectoires de formation), 4.3 (analyse de trajectoires d'aide), 4.4 (analyse de l'impact de l'aide sur la formation) et 4.5 (évaluation de la pertinence et de l'utilité de la loi). Il ressort de ces points que la LBPE couvre moins efficacement les parcours de formation non linéaires ou « atypiques » et qu'elle est peu adaptée au soutien des personnes souhaitant se reconvertir dans un nouveau domaine professionnel.

Constat 4 : Limitation de l'aide pour les personnes aux parcours de formation « atypiques »

La majorité des demandeurs de bourses connaissent des parcours de formation s'écartant du parcours typique : durée supérieure, réorientation après rupture. La réglementation actuelle ne permet pas de soutenir la fin de ces parcours, car le nombre d'années finançables est limité en fonction de la durée réglementaire de la première formation commencée. De ce constat découle un risque de précarisation des familles/individus concernés.

Constat 5 : Faible soutien des reconversions

La LBPE prévoit trop peu de possibilités de soutien aux personnes de condition modeste qui éprouvent le besoin de se reconvertir dans un autre domaine professionnel. Ce soutien est particulièrement limité par trois facteurs. Premièrement, le SBPE n'accorde pas de dérogations à la limite d'âge à 35 ans pour d'autres raisons que familiales ou de santé. Deuxièmement, la loi oblige à prendre en compte les revenus des parents de personnes dont l'indépendance financière par rapport à ces derniers est durable. Troisièmement, le remplacement des bourses par des prêts remboursables pour les deuxièmes formations s'avère peu incitatif. De ce constat découle un risque de précarisation des individus concernés.

4.7. Recommandations

Les deux recommandations de la Cour visent à traiter les deux constats présentés ci-dessus en revoyant le calcul de la durée maximale de l'aide en cas de reconversion, ainsi qu'en facilitant l'accès des personnes en reconversion professionnelle, notamment celles âgées de 30 ans et plus et celles dont la première formation de niveau secondaire II a été achevée il y a plus de dix ans.

Recommandation 4 (cf. constat 4) : Mieux tenir compte des parcours de formation atypiques

La Cour des comptes recommande au DIP de préparer un projet de révision du RBPE modifiant les critères liés à la durée maximale de l'aide (art. 6 RBPE) de manière à ce qu'après un premier changement de formation, la durée maximale de l'aide financière soit déterminée par celle de la deuxième formation⁴⁹.

Recommandation 5 (cf. constat 5) : Apporter un soutien plus affirmé aux personnes en reconversion

La Cour des comptes recommande au DIP de préparer un projet de révision du RBPE prévoyant les deux mesures suivantes :

- ne plus prendre en compte les revenus des parents pour des demandeurs âgés de 30 ans et plus bénéficiant du statut « indépendant »⁵⁰ (art. 18 LBPE) ;
- en cas de deuxième formation de niveau secondaire II, proposer un prêt convertible (au lieu d'un prêt remboursable) lorsque la première formation a été achevée il y a plus de dix ans (art. 26 LBPE).

4.8. Position du DIP

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du DIP :

La commission consultative en matière de bourses et prêts d'études ainsi que le DIP partagent les constats de la Cour des comptes. Afin de se déterminer étant donné les impacts budgétaires y relatifs, la mise en œuvre de cette recommandation nécessitera une analyse de faisabilité de la part du DIP et dépendra des arbitrages budgétaires.

Recommandation 5 : acceptée refusée

Position du DIP :

La commission consultative en matière de bourses et prêts d'études ainsi que le DIP partagent les constats de la Cour des comptes. La recommandation répond à un besoin. Le DIP proposera des modifications légales dans le sens de la recommandation de la Cour, étant entendu que la mise en œuvre de la recommandation dépendra ensuite du vote par le Grand Conseil.

⁴⁹ Dans ce cadre, il conviendra de préciser dans le règlement, qu'en cas d'un changement supplémentaire (autorisé par l'art. 14 al. 3 LBPE), la durée maximale de l'aide reste déterminée en fonction de la durée de la deuxième formation que cette dernière ait fait ou non l'objet d'un financement.

⁵⁰ Selon la définition de ce statut proposée dans la recommandation 1.

5. QUESTION C : COHÉRENCE EXTERNE DE LA LOI

Ce chapitre vise à évaluer la complémentarité des prestations de la LBPE avec les autres prestations visant le même objectif, à savoir apporter un soutien financier à des personnes en formation de niveau secondaire II ou tertiaire en vue de faciliter l'achèvement et la réussite de leurs études.

5.1. Coordination des entités finançant les parcours de formation

Cette section porte sur la coordination entre le SBPE et trois autres entités apportant un soutien financier à des personnes en formation aux niveaux secondaire II et tertiaire : le pôle santé-social de l'Université de Genève, l'Hospice général et la Fondation Hans Wilsdorf. Cette dernière a été choisie pour illustrer le rôle des fonds privés, car elle représente, de l'avis des autres services, l'acteur privé le plus important.

Cette section montre que, depuis 2012, la coordination entre le SBPE et ces entités s'est nettement développée afin de répondre à diverses difficultés identifiées depuis l'entrée en vigueur de la LBPE.

5.1.1. Présentation des trois systèmes

Bourses sociales de l'Université et de la HES-SO

Principes et public cible

Les bourses sociales de l'Université et de la HES-SO ciblent les publics qui ne sont pas éligibles aux bourses cantonales et qui ne peuvent être aidés par d'autres moyens (subsidiarité). Leur public cible principal est constitué par les détenteurs de permis B étudiant qui sont explicitement exclus du champ de la LBPE.

Elles sont accordées par le Pôle Santé social de l'Université (PSS) qui n'est pas un dispositif visant à faire appliquer une législation d'aide à la formation, mais un service social comprenant une large part de soutien psychologique, social et administratif en plus des prestations financières. Contrairement au SBPE, chaque demande fait l'objet d'un entretien où l'assistant social en charge du dossier examine les besoins du demandeur et peut également l'assister pour qu'il fasse valoir ses droits auprès d'autres instances. En plus des bourses, le PSS accorde des soutiens ponctuels, des bourses de mobilité, ainsi que l'exonération des taxes semestrielles d'études.

Quatre points sont à relever :

1. L'exigence d'une couverture par une activité rémunérée à hauteur de 10 heures en moyenne par semaine ou 520 heures durant l'année de 30% du budget théorique calculé pour l'étudiant.
2. Il n'y a pas de possibilité de bourse durant la première année d'études, car le cadre légal fédéral⁵¹ impose aux personnes titulaires d'un permis de séjour de fournir la preuve qu'elles peuvent subvenir financièrement à leurs besoins au cours de leurs études à Genève.
3. La possibilité de cas de rigueur pour certaines circonstances exceptionnelles (conflits familiaux, décès d'un parent, pas de permis de séjour, mais études secondaires en Suisse). Ces cas de rigueur

⁵¹ Il s'agit de l'art. 27 al. 1 let. c de la Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) et de l'art. 23 de l'Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

doivent être validés par le comité des bourses, une instance indépendante comprenant des représentants des institutions de formation et des étudiants⁵².

4. Le PSS constitue également un point d'entrée pour les demandes à des fonds privés. Ces derniers exigent souvent que les demandes soient présentées par un service social.

Chiffres principaux

Sur les trois dernières années civiles, le PSS a traité en moyenne 222 demandes de bourses par année et en a accordé 192, soit un taux d'octroi de 86%. Les demandes proviennent à 40% des HES avec une forte surreprésentation, variant selon les années, des étudiants de la Haute école de musique (65% des demandes en 2017) et de la Haute école d'art et de design (40% des demandes en 2016). Cette surreprésentation est liée à une présence importante de titulaires de permis B étudiant dans ces écoles. Un tel phénomène ne s'observe pas pour les demandes concernant des étudiants de l'Université.

Les dépenses annuelles consacrées aux bourses sociales et aux autres aides par le PSS se montent à plus de 1.6 million F, dont environ 600'000 F sont financés par la HES tandis que l'Université verse un peu plus de 1 million F. Durant les dernières années, du fait de l'accroissement du nombre de demandes reçues, le budget prévu s'avère insuffisant pour couvrir toutes les demandes, ce qui nécessite un accroissement du nombre de sollicitations de fonds privés.

Fondation Hans Wilsdorf

Principes et public cible

La Fondation Hans Wilsdorf est active dans les domaines de l'action sociale, de la formation et de la culture et déploie ses activités sur le territoire du canton de Genève. Selon ses statuts, elle accorde des bourses destinées à des « *jeunes gens aptes et méritants empêchés financièrement de poursuivre leurs études secondaires ou supérieures dans les établissements d'instruction genevois : collège, école de commerce, écoles professionnelles et université* » (art. 3). Elle dispose également d'un « *fonds d'entraide en faveur de jeunes gens méritants dont l'apprentissage ou les études sont entravés par la maladie et dont la guérison dépend de traitements ou de cures hors de proportion avec leurs ressources ou celles de leurs parents* » (id.). Les bourses d'études ne sont pas réservées à des catégories particulières de personnes en formation. Il y a des bénéficiaires du primaire au tertiaire supérieur. L'objectif consiste à soutenir des parcours individuels qui ne peuvent l'être dans le système existant (ou qui le sont partiellement). La demande doit être présentée par un service social public ou privé (Pôle santé-social, conseillers sociaux du post-obligatoire, etc.).

Pour les étudiants du secondaire II et du tertiaire, la Fondation reçoit des demandes de personnes qui ne remplissent pas entièrement les critères de la LBPE (moins de cinq années de séjour à Genève, dépassement de la limite d'âge de 35 ans, dépassement du délai de six mois après l'entrée en formation pour déposer la demande, années d'études supplémentaires en raison d'un changement de filière, deuxième formation de même niveau ou encore contribuables taxés d'office⁵³). La Fondation reçoit également des demandes de personnes en formation qui ont obtenu un prêt remboursable du SBPE, mais qui préfèrent se tourner vers la Fondation pour obtenir une bourse et ne pas s'endetter.

⁵² Le Comité des bourses comprend les membres permanents suivants : le responsable du PSS, deux conseillers aux études de l'Université de Genève, un représentant de la HES-SO Genève et un étudiant de la HES-SO Genève, un étudiant de l'Université de Genève.

⁵³ Les demandes émanant de contribuables taxés d'office ne sont pas refusées systématiquement par le SBPE. Les personnes concernées bénéficient d'une procédure particulière avec le centre de calcul du RDU. Concrètement, elles doivent demander le calcul de leur RDU auprès du centre de calcul du RDU. Il leur faut remplir entièrement un formulaire et joindre les pièces justificatives. Le calcul est rapide et le SBPE peut alors rendre une décision.

La Fondation n'a pas pour politique de communiquer des chiffres concernant son activité. Ses responsables notent cependant que le nombre de demandes de bourses s'est nettement accru depuis l'entrée en vigueur de la LBPE en 2012.

Hospice général

Principes et public cible

L'Hospice général n'accorde pas de bourses d'études, mais finance, en complément de la bourse, l'entretien des personnes dont les ressources restent insuffisantes en dépit de cette dernière. Le calcul du droit est effectué conformément aux principes de la loi sur l'aide sociale et l'insertion (LIASI). Les personnes qui suivent une formation de niveau secondaire II ou tertiaire doivent obligatoirement déposer une demande de bourse d'études (cf. le principe de la hiérarchie des prestations exposé au point 0). Les forfaits prévus par l'art. 20 LBPE pour les frais de formation (2000 F par an pour les formations du secondaire II et 3000 F par an pour les formations tertiaires) ne sont pas déduits du forfait d'entretien du jeune bénéficiaire de l'aide sociale ou de sa famille s'il est mineur.

Les personnes majeures sont en général considérées comme un dossier distinct de celui de leurs parents, à moins qu'elles ne répondent simultanément aux trois conditions suivantes : être âgées de moins de 26 ans, habiter avec leurs parents (ou l'un d'entre eux) et être en formation.

Dans tous les autres cas, les personnes majeures vont bénéficier de prestations d'aide sociale selon le barème ordinaire pour celles qui sont en formation professionnelle⁵⁴ et selon le barème dit d'aide exceptionnelle pour les autres, à moins qu'elles n'aient un enfant mineur à charge. Ce barème est nettement inférieur au barème standard⁵⁵ et l'aide est limitée dans le temps. Pour une personne étudiant dans une filière non professionnelle, cette aide de 6 mois doit permettre de surmonter des difficultés passagères et de terminer la formation en cours. Elle peut être reconduite à titre exceptionnel.

Chiffres

Le service études et statistiques de l'Hospice général a réalisé, à la demande de la Cour, une analyse du nombre de personnes ayant perçu une bourse durant les deux derniers mois de l'année scolaire 2016-2017. Cette période a été préférée, car les premiers mois sont plus fréquemment dans un régime d'avance, ce qui peut fausser les résultats. Ces chiffres ne comprennent pas les données du service assurant l'aide aux migrants (réfugiés statutaires au bénéfice d'une bourse).

D'après ces données, 586 personnes ont perçu une ressource catégorisée comme « bourse d'études » durant cette période. Parmi elles, 402 personnes ont perçu une bourse au montant maximum pour une formation de niveau secondaire II et 11 personnes ont reçu une bourse au montant maximum pour une formation de niveau tertiaire. En outre, près des deux tiers de ces doubles bénéficiaires étaient âgés de 18 à 25 ans. Conformément à la pratique, plus de huit personnes sur dix étaient incluses dans le dossier de leurs parents. Seuls 15% d'entre elles avaient leur propre dossier.

5.1.2. La problématique des avances et l'échange d'informations

Un premier défi de coordination provient du fait que les délais de décision du SBPE peuvent être longs, étant donné que le service ne peut émettre une décision tant que toutes les pièces n'ont pas été réunies. Dans certains cas, le temps nécessaire pour réunir ces éléments ne dépend pas du demandeur (par

⁵⁴ Formation professionnelle du secondaire II (attestation fédérale ou certificat fédéral de capacité) ou formation tertiaire non universitaire (écoles professionnelles supérieures).

⁵⁵ Le montant exact de l'aide reçue va dépendre d'un grand nombre de paramètres. Il faut cependant retenir que le forfait d'entretien qui constitue la base de la prestation d'aide sociale s'élève à 977 F par mois dans le barème ordinaire et à 331 F par mois pour l'aide financière exceptionnelle.

exemple une personne qui n'a toujours pas reçu sa taxation fiscale pour l'année précédente). Dans une certaine mesure, les entités étudiées parviennent à pallier ce problème et à apporter une aide temporaire aux personnes dont la situation financière le nécessite absolument. Il existe ainsi des possibilités de versement d'avances pour les personnes aidées par l'Hospice général et pour celles ayant déposé une demande acceptée par la Fondation Hans Wilsdorf. Dans les deux cas, les prestations versées à titre d'avances doivent être remboursées par la personne en formation lorsque le SBPE a pris une décision.

Le second défi de coordination concerne l'échange d'informations à propos des demandeurs. De l'avis des personnes rencontrées, la situation s'est nettement améliorée durant les trois ou quatre dernières années. Il existe ainsi des échanges d'informations relativement formalisés entre le SBPE, l'Université et la Fondation Hans Wilsdorf de manière, notamment, à éviter des versements à double. Par ailleurs, la distinction des publics cibles est claire pour les trois instances concernées :

- le SBPE s'occupe du public cible défini par la LBPE, à savoir les personnes de nationalité suisse ou étrangère (permis C, ressortissants de l'Union européenne, réfugiés ou encore titulaires de permis B résidant depuis 5 ans dans le canton) et âgées de moins de 35 ans ;
- le pôle santé social s'occupe avant tout des titulaires de permis B étudiant (public cible défini par une directive du rectorat) ;
- la Fondation Hans Wilsdorf aide surtout des résidents genevois n'ayant pas droit aux prestations du SBPE. En cas d'intervention simultanée, les éléments pris en compte par chacun sont bien définis.

Fondation Hans Wilsdorf

La coordination entre la Fondation Hans Wilsdorf et le SBPE s'est renforcée durant les dernières années. Elle vise notamment à éviter les doubles financements (deux institutions qui interviendraient simultanément pour les mêmes frais). Chaque personne qui fait une demande à la Fondation doit obligatoirement faire une demande parallèle au SBPE. Depuis la rentrée 2015-2016, la personne doit autoriser, dans le formulaire de demande, la fondation Hans Wilsdorf à communiquer au SBPE tout renseignement utile au traitement de la demande de bourse d'études. L'aide de la Fondation est subsidiaire à celle de l'État qu'elle vient compléter lorsque les ressources du bénéficiaire restent insuffisantes malgré la bourse (matériel, écolage, frais de garde, loyers supérieurs au plafond).

Par ailleurs, la Fondation peut venir en aide à des personnes qui ont des besoins urgents, le temps que le SBPE ou le Pôle santé social examine leur droit et, si elles sont admises, leur verse une première prestation⁵⁶. Elle ajuste ensuite le niveau de son aide en fonction de la réponse du service. La Fondation verse ses prestations mensuellement au demandeur qui doit la rembourser en cas de versement rétroactif d'une autre institution.

La Fondation transmet au SBPE les coordonnées de ses demandeurs et le SBPE l'informe en retour du statut des demandes déposées chez lui. Finalement, la Fondation n'a pas à communiquer au SBPE le montant de son aide, mais elle indique toutefois si les demandes ont été acceptées.

Pôle santé social

Le Pôle santé social (PSS) demande à toutes les personnes qui pourraient être éligibles aux bourses cantonales (Suisse, permis B issus de l'UE, étrangers résidant depuis 5 ans au moins à Genève) de déposer une première demande auprès du SBPE. En cas de refus, lié par exemple à l'âge (plus de 35 ans), le PSS fera une demande de fonds privés et n'étudiera le dossier qu'en cas de refus de ces derniers. Dans

⁵⁶ La Fondation peut verser rapidement ces avances en cas de nécessité, car il lui faut en général moins de temps pour examiner un dossier (environ 1 mois) que des services étatiques, du fait qu'elle n'a pas à se conformer au cadre légal de la LBPE.

tous ces cas, il ne pourra s'agir que d'une décision de type cas de rigueur, car ces demandeurs ne font pas partie du cercle de ses bénéficiaires. Cette subsidiarité se poursuit lors des renouvellements. Ainsi, lorsqu'une personne arrive à cinq ans de résidence dans le canton, elle doit redéposer une demande au SBPE.

Le pôle santé social constitue un point d'entrée important des demandes adressées à la Fondation Hans Wilsdorf. Le nombre de demandes transmises est en augmentation, notamment depuis que ce service gère les bourses pour les HES. De manière générale, le PSS fait appel aux fonds privés dans les cas de figure suivants :

- Pour faire face aux contraintes budgétaires qui limitent les sommes disponibles annuellement.
- Pour des étudiants suisses, éligibles ou non aux bourses du SBPE et résidant à Genève (ou en Suisse romande) depuis deux ans (critères pour certains fonds comme la Fondation Barbour).
- Pour d'éventuels cas de rigueur.

Dès la rentrée 2018-2019, le Pôle santé-social sera informé des demandes de bourses déposées au SBPE par des étudiants de l'Université de Genève (demande obligatoire avant de demander une bourse sociale du PSS) et saura si la personne a reçu une réponse. Cela permettra une meilleure coordination.

Hospice général

Il existe une collaboration entre l'Hospice général et le SBPE depuis l'entrée en vigueur de la LBPE. Pour l'Hospice général, cette collaboration permet de limiter le nombre de dossiers pour lesquels il doit verser des avances. Elle a également un léger effet sur le recours à l'aide sociale. Ces effets sont atteints grâce à deux mécanismes introduits par le SBPE à partir de l'année scolaire 2015-2016.

1. Le SBPE mensualise le versement des bourses des personnes soutenues par l'Hospice général au moment de leur demande (au lieu de deux versements par année) :
2. Le SBPE écrit en juin aux personnes bénéficiant d'une prestation maximale pour les inciter à déposer rapidement une éventuelle demande de renouvellement. De la sorte, les versements mensuels ne s'interrompent pas en cas de renouvellement.

Ces pratiques ont permis de réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale devant demander des avances. Il reste cependant un nombre considérable de situations dans lesquelles l'Hospice général verse des avances, notamment lors de la première demande, ou durant l'année où une personne arrive à l'aide sociale à Genève⁵⁷, ou encore lors du renouvellement des bourses qui ne sont pas au montant maximum.

Dans quelques cas, les versements mensuels permettent une sortie de l'aide sociale de bénéficiaires ayant d'autres ressources régulières, comme une rente d'orphelin ou une contribution parentale.

5.1.3. Synthèse

Les éléments relevés dans cette section indiquent une amélioration de la coordination entre les organismes attribuant des bourses d'études autres que des bourses au mérite qui ne font pas partie du périmètre de l'évaluation. Il est possible que des personnes touchent simultanément des prestations de plusieurs de ces organismes, mais ces prestations ne couvrent pas les mêmes frais. Toutefois, une accélération du traitement des demandes par le SBPE permettrait de limiter les avances d'autres instances (aide sociale, fondations privées).

⁵⁷ Pour le cas spécifique des personnes devenant bénéficiaires de l'Hospice général durant l'année, le délai pour demander une bourse a été prolongé jusqu'au 31 août (donc après la fin de l'année scolaire), au lieu de la limite de 6 mois après le début de la formation.

5.2. Ruptures de formation

En lien avec le nombre important d'interruptions de formation relevé dans l'analyse de trajectoires, la Cour a examiné quel était, pour les personnes concernées, l'impact financier d'une interruption de formation. Il s'avère que l'obligation d'entretien des parents s'éteint lorsque l'enfant majeur n'est plus en formation, ce qui a des conséquences sur le versement de plusieurs prestations sociales liées à la fréquentation d'une formation. De cette situation découlent plusieurs risques : s'écarter durablement de la formation (notamment en prenant des emplois non qualifiés), s'endetter et, souvent en dernier recours, solliciter des prestations d'aide sociale qui sont très limitées pour les jeunes adultes sans qualification.

Le dispositif CAP Formations vise à faciliter le retour en formation de ces jeunes et leur propose un soutien individualisé, ainsi que la participation à plusieurs types de mesures de préformation. Créé en 2013, il regroupe l'OFPC, l'Office cantonal de l'emploi et l'Hospice général.

5.2.1. Données chiffrées

Selon le DIP⁵⁸, environ 1'000 jeunes, dont 550 mineurs, interrompent chaque année leur formation. Le département note également qu'un jeune sans diplôme a quatre fois plus de risques de connaître le chômage durant sa vie active. De plus, l'office fédéral de la statistique a publié pour la première fois, en 2018, un rapport analysant le taux de première certification du degré secondaire II à l'âge de 25 ans (OFS, 2018). Il ressort de cette analyse que le canton de Genève est celui dans lequel ce taux est le plus bas (83.1%). Il y avait donc, dans le canton, plus d'un quart des jeunes de 25 ans qui ne disposaient d'aucun diplôme de niveau secondaire II en 2015.

Le dispositif CAP Formations suit près de 2'000 jeunes en rupture par année, dont 20% de mineurs. Ces jeunes arrivent à CAP Formations après une rupture plus ou moins longue (un an et plus pour un tiers, entre quatre et douze mois pour un quart et moins de quatre mois pour 45%). Les deux principales filières de formation desquelles ils proviennent sont, à 30% chacune, l'ECG et les structures intermédiaires (transition et préparatoire). La formation professionnelle (CFC et AFP) constitue la troisième provenance avec 26% des personnes annoncées à CAP Formations.

Dans le même temps, l'Hospice général dénombre 1'600 jeunes adultes (18-25 ans) titulaires d'un dossier. La répartition entre les deux barèmes d'aide est la suivante : environ 40% de bénéficiaires au barème ordinaire (pour charges de famille ou formation professionnelle), et 60% au bénéfice de l'aide exceptionnelle. Parmi ces derniers, 160 bénéficient de prestations d'aide sociale tout en étant suivis par CAP Formations (données mars 2018), ce qui représente 15% du total des jeunes suivis par cette structure.

5.2.2. Conséquences des ruptures de formation

Une rupture suivie immédiatement d'une réorientation ne constitue pas un problème en soi, c'est plutôt la durabilité de la rupture qui en est un. Une durée de rupture prolongée peut, en effet, entraîner des difficultés financières ou les accentuer.

Lorsqu'une personne au bénéfice d'une bourse interrompt sa formation, elle perd son droit à la prestation et doit restituer d'éventuels montants indus en raison du versement semestriel des prestations. Les

⁵⁸ Communiqué de presse du 7 novembre 2017.

éventuelles autres prestations financières touchées par le jeune et sa famille (allocations familiales⁵⁹, rente d'orphelin⁶⁰, prestations complémentaires⁶¹) s'interrompent également.

À ce moment-là, le financement de l'entretien incombe en premier lieu aux parents, mais leur obligation légale d'entretien s'interrompt à la majorité de leur enfant si ce dernier n'est plus en formation. La Cour s'intéresse particulièrement au cas des bénéficiaires de bourses d'études majeurs qui connaissent une rupture de formation, car il s'agit d'individus dont la situation financière était déjà suffisamment difficile pour justifier l'attribution d'une bourse. Par conséquent, la situation de ces personnes peut rapidement se précariser en l'absence d'aide de tiers.

L'Hospice général compense la perte de la bourse d'études pour les jeunes adultes qui bénéficient déjà de prestations d'aide sociale. Le niveau des prestations varie cependant selon la nature de la formation interrompue. S'il s'agissait d'une formation professionnelle, le jeune va passer du barème de l'aide financière ordinaire au barème de l'aide financière exceptionnelle (dans les autres cas, le jeune est déjà au bénéfice de l'aide exceptionnelle). De plus, le versement de l'aide est conditionné à des efforts de réinsertion, par exemple une inscription à CAP Formations.

Selon la synthèse d'une journée d'étude sur l'insertion des jeunes adultes en difficulté, coorganisée par le département de l'emploi, de l'action sociale et de la santé et la Haute école de travail social, le 21 octobre 2016), les règles de l'aide sociale seraient susceptibles d'entraîner des « *effets pervers* » pour les bénéficiaires sans formation âgés entre 18 et 25 ans (DGAS & HETS, 2016, p. 5). Du fait de la modicité du barème d'aide exceptionnelle, ces derniers seraient incités à s'engager dans le premier projet d'insertion venu, du moment que cette participation leur garantit le versement d'un supplément d'intégration de 225 F par mois. Le risque de se lancer dans un projet inadapté et de ne pas le mener à son terme serait alors accru.

Les participants à cette journée relevaient encore « *la problématique du non-recours aux prestations et de la peur de la stigmatisation, qui laisse des situations s'empirer, occasionnant finalement, quand elles émergent à l'aide sociale, une prise en charge plus coûteuse* » (id.). Au moment où ces personnes s'adressent à l'aide sociale, elles se sont souvent endettées (voire surendettées) et éloignées de la formation.

Lorsque le jeune adulte au bénéfice d'une bourse connaît une rupture de formation alors qu'il n'est pas bénéficiaire de l'aide sociale, il risque de connaître des difficultés financières susceptibles de compromettre son retour en formation. Pour l'inciter à recourir aux offres de préqualification (coaching, stages, préparation), plutôt que d'être contraint à prendre un emploi précaire, il serait pertinent de lui apporter un soutien financier de base. Les participants à la journée susmentionnée ont notamment recommandé de « *soutenir activement la phase de préqualification par une prestation économique ad hoc qui allège la pression sur le jeune et lui permet[te] de se focaliser sur la réussite de son parcours* » (id.). Ce soutien financier doit être suffisant tout en évitant d'éventuels effets de seuil au moment du retour en formation qui serait ensuite soutenu par une bourse d'études.

⁵⁹ Les allocations de formation professionnelle (allocations familiales au-delà de 16 ans) sont versées jusqu'au mois durant lequel le bénéficiaire atteint l'âge de 16 ans révolus. Elles s'élèvent à 400 F par mois et sont en principe versées au parent par la caisse d'allocations familiales de son employeur.

⁶⁰ Le droit d'un majeur à une rente d'orphelin est conditionné au fait d'être en formation. Il s'éteint à l'âge de 25 ans révolus.

⁶¹ Le droit à des prestations complémentaires liées à une rente (rente AVS ou AI d'un parent ou rente d'orphelin du jeune) s'interrompt également à la fin de la formation (rupture ou diplôme).

5.2.3. Aménagements en cours

L'État n'est pas resté sans réaction face aux difficultés rencontrées par des jeunes en rupture de formation. Deux initiatives et un projet doivent être relevés ici en raison du rapport étroit qu'ils entretiennent avec le financement de l'entretien de ces jeunes.

Allocations familiales pour les jeunes en rupture

La réglementation fédérale sur les allocations familiales prévoit différentes conditions de reconnaissance des formations, notamment une durée minimale de 20 périodes hebdomadaires de formation⁶². Les jeunes suivis par CAP Formations ne peuvent justifier d'un tel volume. L'OFPC a conduit un important travail auprès de la conférence des caisses d'allocations familiales pour que les activités auxquelles prennent part les usagers de CAP Formations soient reconnues comme ouvrant un droit aux allocations de formation. Cette règle est assouplie pour les formations préparatoires, « *pour autant que les cours comprennent au moins 8 leçons (de 45 à 60 minutes) par semaine* » (OFAS, 2017). Le défi consistait à faire reconnaître les formations suivies à CAP Formations comme équivalentes.

En 2017, grâce au travail de l'OFPC, presque toutes les caisses du canton (sauf les horlogers et le bâtiment et les caisses hors canton à ce jour) ont accepté d'entrer en matière lorsque le jeune suit une formation ou une mesure dont la durée est d'au moins huit périodes de 45 minutes par semaine. Le fait d'obtenir les allocations familiales permet souvent de débloquer le versement des autres prestations citées ci-dessus.

Quelques points restent encore problématiques :

- Les mesures suivies par les jeunes de CAP Formations ne donnent pas accès à des bourses d'études, ce qui peut impliquer une perte importante de ressources pour des ex-bénéficiaires.
- Les jeunes en rupture qui suivent des mesures qui ne sont pas coordonnées par CAP Formations (par exemple ceux qui sont suivis par des structures communales) ne sont pas concernés par cet arrangement.
- CAP Formations ne peut pas garantir que chaque jeune inscrit dans le dispositif atteigne huit heures, ce qui fait qu'au moins un tiers des inscrits n'en bénéficient pas.
- Par ailleurs, les assistants sociaux de Point Jeunes relèvent qu'il existe une proportion importante de jeunes adultes qui ne bénéficient pas des allocations familiales en raison de ruptures avec leurs parents. D'une part, la demande doit être effectuée par un des parents, d'autre part, certains parents ne transmettent pas les allocations à leurs enfants. Dans ce cas, l'enfant majeur peut déposer une demande de versement à un tiers auprès de la caisse d'allocations familiales. Il doit cependant prouver qu'il ne vit plus chez ses parents depuis au moins deux ans, ce qui n'est pas évident, tant les démarches administratives restent lourdes pour la plupart de ces jeunes.

Formation obligatoire jusqu'à 18 ans

La formation obligatoire jusqu'à 18 ans (FO18) a été inscrite dans la Constitution en 2012 (art. 194). Elle entrera en vigueur à la rentrée 2018. Dès lors, tous les jeunes de 15 ans à 18 ans habitant le canton de

⁶² Selon l'article 1 de l'Ordonnance sur les allocations familiales (OAFam), la notion de formation professionnelle est celle qui prévaut selon l'art. 25, al. 5 LAVS qui concerne le droit à une rente d'orphelin pour les enfants qui accomplissent une formation. En résumé, il s'agit de toute formation (a) ayant un propre but ou un but connexe (c'est-à-dire consécutif et qui conduit à une autre formation ou à un métier), (b) avec un programme scolaire ou de formation lorsque le programme de formation équivaut à au moins 20 heures par semaine (cf. ch 3359 des directives concernant les rentes de l'AVS) et (c) sanctionnée par un certificat.

Genève devront être en formation. Selon la communication du DIP, le programme FO18 déploiera progressivement ses effets et s'articulera autour de trois axes :

1. renforcement de l'accompagnement, notamment au sein des établissements ;
2. création de nouvelles mesures de prise en charge, en particulier une offre de formation préqualifiante, des stages d'orientation, ainsi qu'un programme de formation individualisé ;
3. évolution de CAP Formations en guichet unique pour les jeunes en rupture de formation et sécurisation des transferts entre établissements (accompagnement du jeune qui doit changer d'école).

Pour concrétiser ces trois axes, le DIP a annoncé la création de 47,9 postes supplémentaires (maîtres, assistants sociaux, conseillers en orientation) avec un budget de 7,5 millions de francs sur trois ans. Pour les jeunes en rupture de moins de 18 ans, ce programme permettra de répondre à plusieurs des problèmes soulevés au point précédent : durée minimale de formation pour accéder aux allocations familiales et prise en compte des activités de réinsertion menées depuis les communes grâce à la fonction de guichet unique.

Financement de l'entretien des jeunes adultes suivant des mesures de préqualification

Du fait de la répartition entre les départements, le DIP s'occupe de l'insertion des mineurs, tandis que le DEAS s'occupe de celle des majeurs. La tranche d'âge est celle des 18-25 ans. La continuité de la prise en charge à la majorité constitue une thématique importante, car il existe un risque lors du passage d'un système à un autre dans tous les domaines dans lesquels l'accès aux prestations est lié à l'âge (handicap, asile, protection des mineurs/adultes).

Un jeune adulte qui participe à de telles mesures parce qu'il souhaite revenir dans une formation « classique » devra, en cas de ressources financières insuffisantes, s'adresser à l'Hospice général qui examinera son droit à une aide temporaire exceptionnelle inférieure à l'aide financière ordinaire. Cette aide lui est accordée tant qu'il reste engagé dans une démarche d'insertion ou dans la recherche d'un emploi. Chaque mois, le montant de l'aide est recalculé (comme pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale).

Selon des estimations réalisées par l'Hospice général, environ 500 jeunes adultes bénéficiant de l'aide exceptionnelle, inscrits dans une démarche visant le retour à la formation et ne connaissant pas de problématique sociale majeure pourraient bénéficier d'un système plus simple que celui prévu par la LIASI après avoir démontré leur capacité à gérer un budget. Ce nombre est nettement supérieur à celui des jeunes qui sont à la fois bénéficiaires de l'Hospice général et suivis par CAP formations (160).

Comme le mentionne un bilan de l'action du DEAS durant la législature 2013-2018, le département « a affirmé son intention de développer un concept de bourses d'études versées aux jeunes en formation plutôt qu'une aide sociale financière. Un projet pilote allant dans ce sens est en cours d'élaboration en partenariat avec les acteurs institutionnels concernés, en particulier l'Hospice général, le Service des bourses et prêts d'études (SBPE) et CAP Formations » (DEAS, 2018). Ce projet permettrait d'offrir à ces jeunes un soutien moins stigmatisant et mieux adapté que l'aide sociale, tout en déchargeant l'Hospice général d'une partie du travail administratif (contrôle mensuel des ressources). Cette prestation ne serait active que durant la phase précédant l'entrée dans une formation soutenue par les bourses d'études et durant laquelle l'obligation d'entretien des parents est rétablie.

5.2.4. Synthèse

Même si les ruptures de formation constituent une problématique qui dépasse le cadre des bourses et prêts d'études, la Cour a choisi, au vu des résultats des analyses conduites au chapitre 4 (prédominance des parcours atypiques et nombre important de personnes sans diplôme cinq ans après avoir commencé une nouvelle formation), de s'intéresser à l'impact financier d'une rupture de formation. Une rupture sans réorientation prive la personne en formation et sa famille d'un nombre important de ressources financières et comporte des risques élevés de précarisation durable. Dans ce cadre, la Cour a relevé l'existence d'initiatives visant à apporter des ressources financières alternatives à l'aide sociale à de jeunes adultes entreprenant des mesures de préqualification dans l'optique d'un retour durable dans une voie de formation reconnue.

5.3. Les bourses d'études dans la hiérarchie des prestations

La loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU) a introduit une hiérarchie des prestations sociales et un mode de calcul unifié de la situation financière des personnes demandant à bénéficier de ces prestations. Les bourses d'études font partie des prestations utilisant le RDU. Grâce au système d'information du RDU (SI-RDU), le SBPE dispose facilement des informations nécessaires à l'établissement du droit. Il peut également actualiser des données erronées ou obsolètes.

L'ordre prévu par la hiérarchie des prestations est devenu impératif (subsidés pour l'assurance-maladie, avances de pensions alimentaires, aide au logement, prestations complémentaires AVS-AI, bourses d'études, prestations complémentaires pour les familles et aide sociale), ce qui signifie que la demande de bourse n'est pas examinée tant que le demandeur n'a pas obtenu une réponse des services délivrant les prestations situées en amont dans cette hiérarchie. Si, par exemple, un demandeur de bourse n'a pas encore déposé de demande d'allocation logement, il risque d'attendre deux mois avant d'avoir une réponse pour cette prestation. Dans l'intervalle, le calcul de la bourse ne peut pas être réalisé.

Deux cas particuliers doivent également être relevés :

1. L'article 13 al. 1 LRDU définit la hiérarchie des prestations. Les allocations de logement et les subventions HM sont situées avant les bourses d'études. Cependant, l'alinéa 2 du même article ajoute une disposition qui oblige l'office du logement et de la planification foncière (OCLPF) de tenir compte du revenu déterminant additionné de toutes les autres prestations sociales obtenues (prestations complémentaires, bourses, aide sociale)⁶³. Dans la pratique, cette disposition entraîne une boucle potentiellement infinie entre le SBPE et l'OCLPF. Pour y remédier, les deux services doivent, pour chaque situation, se coordonner et tenir compte dans leur calcul de la prestation de l'autre service. Le calcul du SBPE intègre ainsi l'obtention de l'allocation logement et le calcul est réitéré si la personne n'obtient pas ladite allocation.
2. L'autre problème vient de la pratique des prestations complémentaires familiales qui déduit l'ensemble des prestations du SBPE des prestations qu'elle accorde, à la différence de l'Hospice général qui laisse aux bénéficiaires les 2'000/3'000 F de frais de scolarité. En procédant ainsi, les prestations complémentaires familiales annulent le soutien particulier prévu pour les familles dont les enfants suivent des formations soutenues par les prestations de la LBPE.

⁶³ Dans l'exposé des motifs de la LRDU, ⁶³ cette exception à la hiérarchie des prestations est justifiée par « l'impact financier d'un revenu actualisé sur l'octroi d'une prestation tarifaire » (PL 11966, p. 16). Ainsi, « dans le cas des prestations tarifaires d'accès à un logement d'utilité publique ou du calcul de la surtaxe liée à ce dernier, la modification de la situation économique de l'intéressé peut entraîner des effets importants sur son budget compte tenu du niveau des prestations allouées » (id.). Le fait de se baser sur le RDU des prestations tarifaires permet de « prendre en compte les changements les plus actuels possibles intervenus dans la situation financière de la personne » (id.), afin que le propriétaire du logement dispose de garanties quant à la situation financière du locataire.

5.4. Constats

Les constats concluant le chapitre 4 concernent les thématiques abordées aux points 5.1 (coordination entre les entités apportant un soutien financier à la formation), 5.2 (prise en charge financière des jeunes en rupture de formation) et 5.3 (place des bourses d'études dans la hiérarchie des prestations sociales). Chacun de ces points fait l'objet d'un constat.

Constat 6 : Coordination améliorée entre les entités finançant les parcours de formation

Les processus d'échange d'informations entre les différentes entités offrant des soutiens financiers à la formation aux niveaux secondaire II et tertiaire ont été revus depuis l'entrée en vigueur de la LBPE et permettent une meilleure répartition des tâches qu'auparavant. Ce constat indique que des mesures ont été prises pour éviter le versement de prestations à double, ainsi que pour régler les avances requises lorsque le manque de pièces empêche le SBPE de prendre une décision.

Constat 7 : Absence de soutien financier des jeunes adultes souhaitant revenir en formation après une rupture

Les règles actuelles ne permettent pas le financement des parcours de préqualification, que ce soit par des bourses ou, de façon non systématique, par les allocations familiales et les éventuelles prestations complémentaires. Cette absence de financement entraîne des risques importants de précarisation pour les personnes concernées lorsqu'elles ne disposent pas de ressources alternatives.

Constat 8 : Quelques incohérences dans une hiérarchie des prestations par ailleurs efficace

La hiérarchie des prestations prévue par la LRDU permet de limiter les effets de seuil entre les différentes prestations sociales. Les règles actuelles impliquent cependant une boucle infinie entre le SBPE et OCLPF, chacun des deux services devant tenir compte des prestations versées par l'autre. Cette situation est dommageable pour l'administration comme pour les personnes concernées.

Par ailleurs, les prestations complémentaires familiales considèrent l'intégralité de la bourse comme un revenu, alors qu'elles ne financent pas les frais de formation. Cette situation rend le passage par le SBPE complètement inutile pour les familles bénéficiant de ces prestations complémentaires. Par contraste, l'Hospice général ne compte pas les frais de formation dans le calcul de ses prestations.

5.5. Recommandations

Les deux recommandations de la Cour visent à traiter les deux derniers constats présentés ci-dessus en encourageant d'une part les entités concernées à développer le projet pilote de prestation de soutien financier au retour en formation des jeunes adultes en rupture et en affinant, d'autre part, le fonctionnement de la hiérarchie des prestations sociales en cas de demande simultanée de bourse d'études et d'allocation logement ou de prestations complémentaires familiales.

Recommandation 6 (cf. constat 7) : Disposer d'une alternative au recours à l'aide sociale des jeunes adultes en rupture de formation

La Cour des comptes recommande au DEAS de finaliser et de mettre en œuvre le projet en cours d'élaboration portant sur la fourniture de prestations spécifiques pour les jeunes adultes participant à des mesures de préformation. Le versement de cette allocation pourrait être assuré par le SBPE tandis que l'antenne de l'Hospice général à CAP Formations s'assurerait du contrôle des conditions du droit.

Recommandation 7 (cf. constat 8) : Affiner le fonctionnement de la hiérarchie des prestations

La Cour des comptes recommande au centre de compétence du RDU (DEAS) de revoir le fonctionnement de la hiérarchie des prestations sociales en :

- réglant la collaboration entre l'OCLPF et le SBPE pour les usagers sollicitant les prestations de ces deux services pour la première fois ;
- revoyant la pratique des prestations complémentaires familiales en matière de prise en compte de la bourse de manière à ne pas déduire l'intégralité de la bourse (laisser aux bénéficiaires de bourses les frais de formation de 2'000 F pour le secondaire et 3'000 F pour le tertiaire).

5.6. Position du DEAS

Recommandation 6 : acceptée refusée

Position du DEAS :

Le DEAS s'est d'ores et déjà engagé à mettre en place un système de financement des parcours de pré-qualification, par exemple par le biais d'une « allocation de pré-qualification ».

Il s'agit dans un premier temps de l'instaurer sous forme de projet pilote, pour déterminer ensuite l'ancrage légal/réglementaire le plus pertinent.

Recommandation 7 : acceptée refusée

Position du DEAS :

Bien que le département soit l'organe d'exécution de la LRDU, il convient de rappeler que les différents services rattachés au dispositif RDU dépendent de 3 départements (SBPE/DIP, OCLPF/DALE, SAM-SPC-SCARPA-HG/DEAS) et qu'il faut tenir compte de cette transversalité départementale lorsqu'il s'avère nécessaire d'implémenter des nouvelles mesures organisationnelles.

Cela étant, le département approuve la recommandation de la Cour des comptes relative au règlement des quelques incohérences constatées dans le cadre de l'application de la LRDU en regard des prestations délivrées par le SBPE et apporte des précisions ci-dessous par objet :

SBPE – OCLPF

La problématique exposée par la Cour des comptes relative à la manière dont les prestations délivrées par l'OCLPF sont prises en compte dans le cadre de la hiérarchie des prestations est déjà en cours d'analyse par le Centre de compétence du RDU (CCRDU). Ces prestations étant attribuées sur la base du revenu total selon l'art. 13 al. 2 LRDU, soit en incluant les prestations de comblement (bourses d'études, prestations complémentaires et aide sociale), la réflexion est globale et s'étend donc au-delà de la seule interaction SBPE-OCLPF. Le CCRDU proposera à l'attention du département, soit pour lui de la Direction générale de l'action sociale (DGAS), des solutions pour mettre fin à cette disposition qui entraîne une « boucle » potentiellement infinie entre l'OCLPF [...]

[...] et les services concernés (SBPE, SPC et HG), en envisageant notamment des modifications légales et/ou réglementaires.

SBPE - PCFam

Le DEAS, soit pour lui la Direction générale de l'action sociale (DGAS), demandera au CCRDU d'établir une volumétrie des situations concernées par des prestations croisées (nombre de familles bénéficiant simultanément de PCFam et d'une bourse d'études, nombre de familles qui se voient opposer un refus de PCFam en raison de l'existence d'une bourse d'études, nombre de familles au bénéfice de PCFam qui perdent le droit à celles-ci suite à l'octroi de bourses d'études par le SBPE). Le CCRDU tiendra également compte dans ses réflexions de la manière dont l'Hospice général considère les frais de formation dans le calcul de ses prestations, avant de proposer des solutions visant à améliorer la cohérence du dispositif RDU s'agissant de la prise en compte des bourses d'études délivrées par le SBPE.

6. CONCLUSION

Cette évaluation a été réalisée à la demande du département de l'instruction publique, de la culture et du sport. Elle a été soutenue par la commission cantonale en matière de bourses et prêts d'études dont la mission légale est d'analyser la politique d'aides financières à la formation et de faire des propositions d'adaptation. La loi cantonale sur les bourses et prêts d'études (LBPE) est entrée en vigueur en juin 2012. Les cinq années scolaires écoulées depuis lors permettent de disposer d'un recul suffisant pour évaluer sa pertinence, sa mise en œuvre et son impact. Les travaux d'évaluation fournissent la base d'une série d'améliorations qui se concrétisent dans les sept recommandations formulées par la Cour.

L'évaluation montre que la LBPE constitue un instrument pertinent pour soutenir les personnes en formation de condition modeste. Dans l'ensemble, le public visé est atteint et les prestations financières répondent à des besoins effectifs. Toutefois, certains points nécessitent des améliorations dans cinq directions.

Premièrement, le processus administratif s'avère très complexe, ce qui nécessite des ressources importantes et peut, en outre, entraîner des phénomènes d'exclusion chez les demandeurs.

Deuxièmement, l'exigence de la LBPE de tenir compte des ressources des deux parents de la personne en formation s'avère parfois peu réaliste, notamment en cas de rupture familiale durable, mais aussi pour les personnes qui ne sont plus dépendantes de leurs parents depuis longtemps.

Troisièmement, les critères d'accès au statut « indépendant » (permettant la division par deux des revenus des parents) et les modalités différentes de comptabilisation des charges (dans le calcul de la bourse) entraînent des effets d'aubaine avantageant certaines catégories de demandeurs.

Quatrièmement, le cadre légal soutient moins bien les personnes aux parcours de formation non linéaires et celles qui entreprennent une reconversion professionnelle.

Cinquièmement, le soutien financier des jeunes adultes revenant à la formation après une rupture durable présente actuellement des modalités peu incitatives, alors que l'absence de qualification est reconnue comme un désavantage durable sur le marché du travail.

Les recommandations formulées par la Cour se déploient dans ces cinq domaines : (1) simplification du processus administratif ; (2) meilleure prise en compte des situations familiales complexes et meilleur soutien des reconversions ; (3) révision des critères d'accès au statut « indépendant » et révision des modes de comptabilisation des charges ; (4) aménagement de la durée maximale de l'aide en cas de reconversion et (5) incitations financières aux jeunes adultes sans ressources reprenant une formation après une période de rupture.

7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 139 – Bourses et prêts d'études	Mise en place (selon indication des entités)		
Recommandation/Action	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation 1 : Revoir le mode de calcul de manière à limiter les effets d'aubaine</p> <p>La Cour des comptes recommande au DIP de préparer un projet de révision de la LBPE qui prenne en compte les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajouter à l'art. 18 al. 3 LBPE une condition d'indépendance financière au statut « indépendant » (en moyenne 23'179 F de revenu par an pendant deux ans). • Établir les frais de logement en fonction de forfaits par nombre de personnes (art 20 al. 1 LBPE et art. 12 al. 2 RBPE). Prévoir le montant des forfaits en fonction de l'enveloppe budgétaire de manière à équilibrer l'opération. Alternativement, il serait possible de prendre la moyenne cantonale en fonction du nombre de pièces en comptant une pièce par personne prise en compte + 1 avec un plafond à six pièces (119 bénéficiaires en 2016-2017 avec au moins un logement de 7 pièces et plus). • Mettre dans le même budget les subsides et les forfaits LAMal (parents pour les mineurs, et demandeur pour les majeurs). À noter que pour l'instant ni la loi ni son règlement ne règlent cette question. • Prévoir un forfait global pour les charges des parents non contribuables résidant à l'étranger (184 demandes en 2016-2017) (art 20 al. 1 LBPE et art. 12 RBPE). • Dissocier les forfaits repas et déplacements des règles de l'AFC pour mieux les adapter à la réalité des personnes en formation (art 20 al. 1 LBPE et art. 12 al. 5 RBPE). • Proposer des prêts lorsque les revenus d'un membre de la famille dépassent le montant du salaire assuré dans l'assurance-accidents (148'200 F par année) (30 bénéficiaires en 2016-2017). • Elle recommande également au DIP de procéder à une simulation de la mise en œuvre de ces points sur les demandes 2017-2018, afin d'ajuster les différentes charges et économies qu'elles susciteront. Ce calcul permettra de préparer le choix politique ultérieur et facilitera le suivi de l'impact des modifications. 	DIP	Juin 2020	
<p>Recommandation 2 : Préciser le cadre de manière à traiter équitablement les situations complexes</p> <p>La Cour des comptes recommande au DIP de prendre des mesures permettant d'éviter les inégalités de traitement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expliciter les critères pour la reconnaissance des formations financées. • Expliciter les critères pour la reconnaissance d'un domicile séparé. • Revoir les critères d'entrée en matière pour les cas de rigueur de manière à mieux tenir compte des ruptures familiales. • Prévoir des modalités de décisions collégiales pour les cas complexes (à l'image du comité des bourses du Pôle santé-social de l'Université de Genève qui intègre des acteurs externes au service). • Dans la mesure où un projet de révision est déposé, il est recommandé d'inclure dans le cercle des bénéficiaires toutes les personnes disposant de cinq années de domicile légal dans le canton (art. 15 LBPE cf. art. 5 al. 1 let. c Concordat). 	DIP	Juin 2020	

No 139 – Bourses et prêts d'études	Mise en place (selon indication des entités)		
Recommandation/Action	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation 3 : Préciser la faisabilité d'une digitalisation du processus de demande</p> <p>La Cour des comptes recommande au DIP de prioriser les projets informatiques du SBPE visant à préciser la faisabilité et à déterminer l'efficacité des prestations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intégrer les demandes de bourses dans le portail e-démarches de l'État, afin qu'une fois enregistré dans le système, l'utilisateur n'ait pas à saisir à nouveau des informations déjà communiquées à l'administration. • Introduire un mode de simulation permettant, au vu des éléments saisis (et sous réserve d'une vérification de ces derniers) d'estimer le résultat de la demande. • Digitaliser le système de demande et la gestion des dossiers. De la sorte, les demandes de pièces pourront être automatisées et réalisées en ligne et le demandeur pourra connaître en temps réel l'état de son processus de demande. 	DIP	Juin 2020	
<p>Recommandation 4 : Mieux tenir compte des parcours de formation atypiques</p> <p>La Cour des comptes recommande au DIP de préparer un projet de révision du RBPE modifiant les critères liés à la durée maximale de l'aide (art. 6 RBPE) de manière à ce qu'après un premier changement de formation, la durée maximale de l'aide financière soit déterminée par celle de la deuxième formation.</p>	DIP	Juin 2020	
<p>Recommandation 5 : Apporter un soutien plus affirmé aux personnes en reconversion</p> <p>La Cour des comptes recommande au DIP de préparer un projet de révision du RBPE prévoyant les deux mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ne plus prendre en compte les revenus des parents pour des demandeurs âgés de 30 ans et plus bénéficiant du statut « indépendant » (art. 18 LBPE) ; • en cas de deuxième formation de niveau secondaire II, proposer un prêt convertible (au lieu d'un prêt remboursable) lorsque la première formation a été achevée il y a plus de dix ans (art. 26 LBPE). 	DIP	Juin 2020	
<p>Recommandation 6 : Disposer d'une alternative au recours à l'aide sociale des jeunes adultes en rupture de formation</p> <p>La Cour des comptes recommande au DEAS de finaliser et de mettre en œuvre le projet en cours d'élaboration portant sur la fourniture de prestations spécifiques pour les jeunes adultes participant à des mesures de préformation. Le versement de cette allocation pourrait être assuré par le SBPE tandis que l'antenne de l'Hospice général à CAP Formations s'assurerait du contrôle des conditions du droit.</p>	DGAS	31.12.2019	

No 139 – Bourses et prêts d'études	Mise en place (selon indication des entités)		
Recommandation/Action	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation 7 : Affiner le fonctionnement de la hiérarchie des prestations</p> <p>La Cour des comptes recommande au centre de compétence du RDU (DEAS) de revoir le fonctionnement de la hiérarchie des prestations sociales en :</p> <ul style="list-style-type: none"> réglant la collaboration entre l'OCLPF et le SBPE pour les usagers sollicitant les prestations de ces deux services pour la première fois ; revoyant la pratique des prestations complémentaires familiales en matière de prise en compte de la bourse de manière à ne pas déduire l'intégralité de la bourse (laisser aux bénéficiaires de bourses les frais de formation de 2'000 F pour le secondaire et 3'000 F pour le tertiaire). 	CCRDU	31.12.2019	

8. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du SBPE qui lui ont consacré du temps, ainsi que toutes les personnes rencontrées durant les travaux d'évaluation (cf. la liste figurant au chapitre 10). Elle remercie particulièrement les membres de la commission consultative en matière de bourses et prêts d'études.

Les données quantitatives analysées dans ce rapport ont pu l'être grâce à la collaboration des entités suivantes :

- direction et comptabilité du service des bourses et prêts d'études,
- secteur « éducation, orientation et formation » de la direction des services aux clients de la DGS (DSE),
- service « gestion des données et de l'information » de la direction des services d'infrastructure de la DGS (DSE),
- centre de compétences du système d'information pour l'éducation et la formation de la direction de l'organisation et de la sécurité de l'information du DIP,
- bureau des statistiques de l'Université de Genève,
- observatoire de la vie étudiante de l'Université de Genève,
- service « production et ressources » de l'office cantonal de la statistique (DP),
- service de géomatique et de l'organisation de l'information du DETA.

La Cour remercie également ses mandataires :

- Monsieur Nicolas Magnon de ZOOM Informatik GmbH,
- Monsieur Matthias Humery de l'Institut de recherches économiques et sociales MIS TREND SA.

L'envoi des courriers d'annonce pour le sondage a été réalisé à pleine satisfaction par le secteur « opérations IT » de la direction des services d'infrastructure de la DGS (DSE).

Les travaux d'évaluation ont été terminés le 28 mars 2018. Le rapport complet a été transmis à la conseillère d'État en charge du DIP, ainsi qu'au conseiller d'État en charge du DEAS. Les observations des destinataires des recommandations ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités destinataires des recommandations.

Genève, le 8 mai 2018

Stanislas ZUIN
Président

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

9. BIBLIOGRAPHIE

- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) (2001). Politique cantonale d'encouragement aux études : évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage [En ligne]. Genève, 5 Novembre 2001. <ftp://ftp.ge.ch/Cepp/rapports/Rap-alloc.doc>
- Cour des comptes de Genève (2015). Formation continue : Évaluation du chèque annuel de formation et de l'accès des adultes à un premier niveau de qualification, Rapport no. 92 [En ligne]. Genève, Novembre 2015. http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/6489.pdf/Rapportsdaudit/2015/Rapport-92_final.pdf?download=1
- Département de l'emploi des affaires sociales et de la santé (DEAS) (2018). Panorama 2013-2018, Version 4 [En ligne]. Genève, 15 mars 2018. <https://www.ge.ch/document/panorama-2013-2018/telecharger>
- Département fédéral de l'intérieur (DFI) & Département fédéral de l'économie (DFE) (2012). Rapport explicatif sur le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire sur les bourses d'études déposée par l'Union des Étudiant-e-s de Suisse (UNES) [En ligne]. Berne, Octobre 2012, p. 3. http://www.netzwerk-future.ch/data/Rapport_explicatif_sur_le_contre-projet_indirect_du_CF.pdf
- Direction générale de l'action sociale (DGAS) et Haute école de travail sociale (HETS) (2016). Compte-rendu et synthèse : Journée thématique sur l'insertion des jeunes adultes en difficulté [En ligne]. Genève, 21 Octobre 2016. <https://www.ge.ch/dgas/doc/actualite/Synthese-journee-insertion-JAD-HETS.pdf>
- Elias, Peter (1997). La classification des professions (CITP-88) : Concepts, méthodes, fiabilité, validité et comparabilité internationale. Paris : Éditions OCDE.
- Oesch, Daniel (2006). Coming to grips with a changing class structure. An analysis of employment stratification in Britain, Germany, Sweden and Switzerland. *International Sociology* 21(2) : 263-288.
- Oesch, Daniel (2003). Labour market trends and the Goldthorpe class schema: a conceptual reassessment. *Swiss Journal of Sociology* 29(2) : 241-262.
- Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC) (2017) Formation professionnelle. Constats et données chiffrées 2017. [En ligne] Genève, Département de l'instruction publique. https://www.ge.ch/ofpc/doc/rapports_etudes/constats-chiffres-2017.pdf
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (2017). Informations aux assurés : questions et réponses sur les allocations familiales [En ligne, dernière modification le 16.11.2017]. Berne. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/informations-aux/versicherte/famz.html>
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2017). Statistiques de la Suisse : Bourses et prêts d'études cantonaux 2016 [En ligne]. Neuchâtel, 2017, p. 9. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/3662041/master>
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2018). Analyses longitudinales dans le domaine de la formation Taux de première certification du degré secondaire II et taux de maturités. Actualités OFS, Neuchâtel : Janvier 2018.
- Secrétariat général de la conférence Suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) (2009). Commentaires sur l'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études [En ligne]. Berne, 18 Juin 2009. https://edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_komm_f.pdf
- Stassen, Jean-François (2012). Prédiction précoce de la réussite académique à l'Université de Genève, in Marc Romainville, Christophe Michaut (dir.), Réussite, échec et abandon dans l'enseignement supérieur, Louvain-la-Neuve, Belgique : De Boeck Supérieur, pp. 133-156.

10. PERSONNES RENCONTRÉES

Personnes interviewées selon leur fonction

Les rencontres avec les acteurs suivants ont fait l'objet de comptes-rendus validés par les personnes concernées.

Département de l'instruction publique, de la culture et du sport

Directeur, service des bourses et prêts d'études, OFPC

Directeur, CAP Formations, directeur, OFPC

Coordnatrice responsable des conseillers sociaux, service élèves, direction générale de l'enseignement secondaire II

Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Directrice des politiques d'insertion, direction générale de l'action sociale

Adjoint de direction, secteur politiques d'insertion, direction générale de l'action sociale

Hospice général

Assistante sociale, unité des pratiques professionnelles de l'action sociale

Deux assistantes sociales, Point Jeunes/CAP Formations

Université de Genève

Directeur, Pôle santé-social, division de la formation et des étudiants

Assistante sociale, Pôle santé-social, division de la formation et des étudiants

Fondation Hans Wilsdorf

Secrétaire général

Secrétaire générale adjointe

Conférence Universitaire des Associations d'ÉtudiantEs

Secrétaire permanente

Secrétaire permanent

Communauté genevoise d'action syndicale

Délégué aux bourses et conseiller social

Autres démarches

L'équipe d'évaluation a également réalisé les démarches suivantes :

- réunir et animer un groupe de travail composé de six gestionnaires du SBPE,
- participer à trois séances plénières du SBPE,
- prendre part à une séance réunissant les gestionnaires de bourses et la direction du SBPE,
- étudier les dossiers des auteurs de xx réclamations adressées au SBPE durant l'année scolaire 2016-2017,
- participer à quatre séances de la commission consultative en matière de bourses et prêts d'études.

11. ANNEXES

Les annexes méthodologiques mentionnées dans le rapport figurent dans des documents séparés consultables en ligne uniquement.

11.1. Exemples de calcul

Exemple 1 : Une famille composée de deux parents mariés et de deux enfants (un écolier un étudiant)

BUDGET FAMILLE	BUDGET DEMANDEUR
Revenu (RDU) :	Revenu (RDU) : 0 F
- Père : 45'972 F	Charges individuelles :
- Mère : 27'958 F	- Frais de déplacement liés à la formation : 400 F
Total des revenus : 73'930 F	- Frais de repas liés à la formation : 3'200 F
Charges individuelles :	- Frais de formation : 2'000 F
- Père : 16'848 F	Total des charges : 5'600 F
- Mère : 16'848 F	Calcul du montant de l'aide :
- Écolière (7ans) : 6'360 F	- Part de découvert du demandeur : 5'600 F
- Étudiant (17ans) : 8'760 F	- Part du demandeur aux frais du ménage non couverts : 1'117 F
Charges communes :	Montant de l'aide : 6'717 F
- Logement : 22'240 F	
- Suppl. d'intégration : 1'200 F	
- Impôts : 5'940 F	
Total des charges : 78'396 F	
Découvert (revenus - charges) :	
-73'930- 78'396 = -4'666 F	
Part de la personne en formation des frais du ménage non couverts par les dépenses (découvert divisé par le nombre de personnes dans le ménage) : 1'117 F	

Exemple 2 : une famille monoparentale composée d'une mère et deux enfants (deux étudiants)

BUDGET FAMILLE	BUDGET DEMANDEUR
Revenu (RDU) :	Revenu (RDU) : 2'916 F
- Mère : 59'810 F	Charges individuelles :
Total revenus : 59'810 F	- Frais de déplacement liés à la formation : 400 F
Charges individuelles :	- Frais de repas liés à la formation : 3'200 F
- Mère : 22'848 F	- Frais de formation : 3'000 F
- Étudiant (23ans) : 13'452 F	Total des charges : 6'600 F
- Étudiant (17ans) : 8'760 F	Calcul du montant de l'aide :
Charges communes :	- Part de découvert du demandeur : 3'684 F
- Logement : 56'616 F	- Part du demandeur aux frais de ménage non couverts : 14'922 F
- Suppl. d'intégration : 2'400 F	Total découvert : 18'606 F
- Impôts : 500 F	Montant de l'aide : 16'000 F
Total des charges : 104'576 F	
Découvert (revenus - charges) :	
-59'810- 104'576 = -44'766 F	
Part de la personne en formation des frais du ménage non couverts par les dépenses (découvert divisé par le nombre de personne dans le ménage) : 14'922 F	

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

www.cdc-ge.ch

info@cdc-ge.ch

