

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :****Motion Julien Eggenberger et consorts – Pour améliorer le traitement des demandes de bourses !****1. Préambule**

La Commission s'est réunie le vendredi 10 février 2017, salle de conférences 55 du DFJC, Rue de la Barre 8, à Lausanne, pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mmes Taraneh Aminian et Nathalie Jaccard ainsi que de MM. Alexandre Berthoud, Julien Cuérel, Manuel Donzé, Julien Eggenberger, Gérard Mojon, Maurice Neyroud et Jean-Michel Dolivo (président et rapporteur soussigné).

Mme la Conseillère d'État, Anne-Catherine Lyon, cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), a également participé à la séance, accompagnée de M. Serge Loutan, chef du Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAP).

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. Position du motionnaire

Le motionnaire rappelle que le problème du traitement des demandes de bourses a été discuté notamment dans le cadre du débat budgétaire. Toute une série d'éléments, tels que l'augmentation du nombre de demandes, la nouvelle loi sur l'aide aux études et à la formation professionnelle (LAEF), l'application du RDU, des difficultés en matière de gestion du personnel au sein de l'office, ont causé un retard considérable dans le traitement des dossiers. Les mesures urgentes prises par le département ont essentiellement permis de répondre aux situations les plus critiques. Le motionnaire estime que le système accuse un retard structurel, probablement lié à trois éléments principaux : les processus en cours, le lieu où les décisions sont prises, le manque d'effectifs à l'Office cantonal des bourses d'études (OCBE). Selon lui, seule une combinaison de ces trois pistes permettrait de résoudre le problème du traitement des demandes de bourses.

3. Audition des représentants de la Fédération des associations d'étudiant-e-s de l'UNIL (FAE)

La FAE a été interpellée par de nombreux étudiants qui ont constaté des retards anormaux concernant les décisions d'octroi de bourses. Certains d'entre eux attendaient des réponses depuis plus de cinq mois. Dans ces conditions, la FAE a débloqué un fonds d'urgence, à hauteur de 30'000 francs, pour palier le retard de l'Office cantonal des bourses d'études (OCBE) et a également pris contact avec les services sociaux de l'université afin d'y rediriger les étudiants concernés.

Ces retards ont des conséquences financières importantes pour les étudiants qui dépendent des bourses d'études pour suivre leur formation. Ainsi, pour subvenir à leurs besoins, certains étudiants se sont vus contraints d'exercer une activité lucrative, ce qui met potentiellement en danger le suivi régulier de leur cursus universitaire.

Face à cette situation, la FAE a rejoint une coalition d'associations d'étudiants qui a interpellé le Conseil d'Etat à fin novembre 2016 pour demander :

- La mise en place d'un fonds cantonal d'urgence permettant le versement d'avances sur les bourses ; ce qui a été fait, en plus de mesures d'accélération des procédures de traitement des demandes.
- Une dotation pérenne en personnel pour l'OCBE ; à ce sujet, il apparaît que des auxiliaires ont été engagés pour répondre à la situation d'urgence, mais il convient, selon la coalition, d'embaucher des ETP supplémentaires afin d'assurer un traitement correct des dossiers sur le long terme.
- La transparence complète de l'information quant aux motivations des décisions et au système de calcul ; le travail sur ce point est en cours, en collaboration avec le DFJC.

Début décembre 2016, la coalition a également interpellé les députés en leur demandant de soutenir dès 2017 une augmentation du budget alloué à l'OCBE afin de permettre l'engagement rapide de salariés supplémentaires de manière pérenne.

Des rencontres régulières sont en cours avec le DFJC pour tenter de trouver des solutions. D'après les informations reçues à ce jour par la FAE, grâce aux mesures prises par le Conseil d'État, le retard a pu être stabilisé mais pas encore rattrapé. Dans ces conditions, la FAE craint que le traitement des demandes 2016-2017 ne soit pas encore terminé, alors même que s'ouvre en avril prochain la période de dépôt de nouvelles demandes de bourse.

La problématique des retards a amené la FAE à se pencher sur la question de la dotation en personnel à l'OCBE et a permis de relever que l'office vaudois se trouvait tout particulièrement en sous-dotation, notamment en comparaison inter-cantonale. En effet, dans les cantons de Zurich ou Genève, chaque gestionnaire traite environ 600 dossiers, alors que dans le canton de Vaud on atteint 1400 dossiers par gestionnaire. Ces cadences génèrent une pression supplémentaire, voire insupportable, sur les employés de l'OCBE, dont certains ont d'ailleurs été victimes de burn-out. Il semble impossible pour ces collaborateurs de répondre efficacement et correctement aux demandes, d'autant plus qu'ils doivent mettre en œuvre pour la première fois la nouvelle loi (LAEF). La FAE estime qu'il faut un ratio de 1 gestionnaire pour 1000 dossiers au maximum pour un traitement efficace des demandes, et même avec ce coefficient, il n'est pas possible de résorber le retard actuel, mais seulement de le stabiliser.

La FAE se prononce pour une augmentation de la dotation en personnel fixe de l'OCBE permettant d'assurer un traitement correct des dossiers des requérants. Cette augmentation ne doit pas seulement être une mesure d'urgence temporaire, mais bien s'inscrire dans le long terme. La FAE demande aussi que soit mis en place un mécanisme assurant l'augmentation proportionnelle et automatique du nombre de gestionnaires en fonction de l'accroissement des demandes de bourses.

Le retard dans le traitement des demandes de bourses contraint certains étudiants à exercer une activité lucrative, au péril du bon déroulement de leur formation, et paradoxalement ces revenus sont portés en déduction de leur droit à une bourse.

Il est préconisé de travailler peu pendant les études, pas plus d'un jour par semaine, pourtant la FAE relève qu'il existe une incitation fiscale à travailler plus, puisqu'à partir de 30% de taux d'activité il est possible de faire valoir des déductions fiscales à hauteur de 7'498 francs, alors qu'en dessous, la déduction fiscale pour frais d'activité accessoire¹ est de 20%, mais au maximum de 2'400 francs. Afin de supprimer cet effet de seuil et ne pas inciter les étudiants à travailler trop, la FAE propose de linéariser la déduction entre 0% et 30% de taux d'activité, sur la base du montant de 7'498 francs. En appliquant une simple règle de proportionnalité, la déduction serait par exemple de 5'000 francs pour un taux d'activité de 20%.

La Conseillère d'État indique dans le cadre de la discussion que le département a pu nouer des liens de qualité avec la FAE et les autres associations affiliées, sur le thème des bourses. Ces échanges vont conduire notamment à améliorer la lisibilité des documents émis par l'OCBE et à trouver de nouveaux moyens d'informer les éventuels bénéficiaires sur les procédures d'obtention de bourses.

¹ On considère comme accessoire l'activité dépendante exercée d'une manière régulière à moins de 30%.

4. Position du Conseil d'Etat

Mme la Conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon et le chef du SEASF apportent à la commission une série d'informations sur la situation et les mesures prises par rapport au retard.

L'Office cantonal des bourses d'études (OCBE) compte un nombre de collaborateurs pérennes de 6.5 ETP pour le traitement des dossiers, sur un total de 12.5 ETP au sein de l'office. Ce nombre a été augmenté dans le plan d'urgence récemment adopté à fin de compter 10 collaborateurs dédiés à la calculation, ce qui équivaut à environ 960 dossiers par personne, pour une activité de moins en moins saisonnière. Le nombre de dossiers traités chaque semaine par l'office augmente, ce qui permet de contenir la situation et même de résorber une partie du retard. Le canton de Vaud a atteint jusqu'à 1400 dossiers par gestionnaire, en comparaison inter-cantonale, à Genève chaque ETP traite 640 dossiers, à Neuchâtel 917, au Jura 755, au Tessin 764, à Bâle-Ville 500, à Bâle-Campagne 600, à Berne 960, et à Zurich 600. Il convient de nuancer ces chiffres car ils dépendent de procédures différentes appliquées dans les divers cantons. Seuls les cantons de Genève et Neuchâtel sont par exemple également confrontés à la réalité du RDU (revenu déterminant unifié), système qui intègre l'ensemble des régimes sociaux.

La Conseillère d'Etat souligne que les collaborateurs et les collaboratrices produisent actuellement un effort particulièrement soutenu. Elle indique aussi l'importance de la bonne préparation des demandes car un certain nombre de dossiers ne peuvent pas, pour le moment, être calculés car il manque certains documents que le requérant doit encore fournir. La surcharge de travail découle de trois facteurs principaux : l'effet démographique qui conduit à un accroissement des requêtes, la mise en œuvre de la nouvelle loi (LAEF) et la prise en considération du RDU. Le changement de système a nécessité de recalculer un certain nombre de dossiers qui précédemment auraient directement pu être reconduits. A cela s'ajoute une problématique de ressources humaines, c'est-à-dire l'absence de longue durée de trois personnes sur l'année précédente, en congé-maladie ou en congé maternité.

Il conviendra de déterminer les éléments circonstanciels effectués pour la première fois et les éléments conjoncturels qui font que notamment les échanges avec le RDU peuvent en même temps faciliter la procédure et générer des délais supplémentaires dans la résolution des dossiers.

Concernant le traitement des demandes :

9'281 demandes déposées au 9.02.2017 :

- 5'975 ont été calculés au 10.02.2017
- 1'682 sont en attente de compléments d'information
- 1'529 restent à traiter
- 95 ont été annulées, après ultimatum pour produire les éléments nécessaires au calcul.

Avant l'opération d'extrême urgence de la fin de l'année 2016, l'entier de l'office traitait en moyenne 250 dossiers par semaine, aujourd'hui il est passé à 400 dossiers, mais ce rythme ne peut être tenu à long terme dans la mesure où il y a une extrême pression sur le personnel, et du fait qu'il a fallu dégager des forces au sein d'autres sections de l'office pour se consacrer à la calculation, au détriment temporairement du contentieux par exemple.

Le chef du SESAF a donné l'objectif de 450 dossiers par semaine, ce qui permettrait de traiter tous les dossiers calculables à la fin mars, pour pouvoir démarrer dès le début avril le traitement des nouvelles demandes de bourses.

Le service a ainsi mis en place un plan d'urgence qui comprenait tout d'abord des avances et des calculs rapides des dossiers très urgents, puis une phase de consolidation avec l'engagement tout d'abord d'auxiliaires, puis de personnel en CDI. Le service est en train de préparer les mesures nécessaires afin que les procédures de calcul soient allégées pour la période future (2017/2018).

Concernant la prochaine période, sur une base de 9'500 à 10'000 demandes, chiffres qui tiennent compte de la croissance annuelle des requêtes, il faudra s'assurer que le personnel puisse tenir un rythme de croisière de 300 à 350 dossiers par semaine, en moyenne normale.

5. Discussion générale

Une discussion générale et nourrie s'engage dans la commission. Elle porte notamment sur la pertinence des comparaisons inter-cantoniales, sur le déploiement efficace, ou non, de la cyberadministration, à savoir l'informatisation possible des demandes de bourses, des difficultés particulières liées à l'intégration au RDU du calcul du droit aux bourses. Des réponses précises à ces questions sont apportées par le DFJC. La possibilité d'un tri systématique des dossiers en fonction de leur complexité est abordée.

Il est souligné qu'en temps « normal », le délai de trois mois pour le traitement des dossiers ne suscite pas de reproches de la part des étudiants. Le problème provient précisément du dépassement de ce délai.

Au sujet du nombre de collaborateurs nécessaires pour traiter les dossiers dans les délais impartis, cette donnée devra figurer évidemment dans la réponse du Conseil d'État à cette motion, mais la dotation en ETP de l'office des bourses devra préalablement passer devant le collège gouvernemental.

Le chef du SESAF indique qu'il n'y a pas de statistiques sur le temps d'attente dans les autres cantons, mais il y a évidemment des délais de traitement dans tous les cantons, du fait notamment de la saisonnalité des demandes.

L'OCBE envoie, dès le mois d'avril, une notification à tous les boursiers qui sont censés continuer leurs études, afin qu'ils déposent rapidement leur demande de renouvellement. L'office peut ensuite calculer la bourse et préparer la décision mais ne pourra la communiquer qu'après vérification que le requérant est en formation. La preuve est soit établie par un accès direct aux bases de données des écoles (gymnases, écoles professionnelles, UNIL, HES, etc.) soit après réception de l'attestation. La situation est plus problématique lorsque la décision arrive alors que les étudiants sont déjà en formation depuis plusieurs mois.

Concernant une éventuelle collaboration avec les CSR, le chef de service confirme que des dizaines de téléphones sont échangés quotidiennement entre les gestionnaires de dossiers et les CSR, notamment pour les situations FORJAD et FORMAD. Pour cette raison, il a été possible de laisser attendre certains bénéficiaires car, tant que les personnes n'ont pas basculé aux bourses, les CSR continuent à délivrer les prestations. L'OCBE « rembourse » ensuite le différentiel. Cette année, environ 1.5 million sont ainsi repartis au Service de prévoyance et d'aides sociales (SPAS), s'agissant d'aides sociales transformées en bourses.

Mais les missions sont très différentes, l'OCBE calcule des aides alors que les CSR accomplissent du travail social.

À propos de l'informatisation en lien avec le RDU, il s'agit d'un processus lent et lourd. Le RDU contient une base de données informatisée sur laquelle les bourses doivent se connecter. Il s'agit encore d'automatiser l'échange d'informations. Cette procédure sera mise en place dès avril 2017.

Le chef de service explique que les aides aux études et à la formation professionnelle figurent en dernier dans l'inventaire des diverses prestations hiérarchisées du RDU, ce qui signifie que l'OCBE doit intégrer les prestations prises en amont. Les démarches pour obtenir ces éléments sont parfois assez lourdes et longues : cela concerne les subsides aux primes d'assurance-maladie (OVAM) auxquels près de 85% des bénéficiaires de bourse ont droit ; les avances sur pensions alimentaires (BRAPA) qui concernent quelques centaines de cas seulement ; et les aides au logement (AIL) pour lesquelles l'office doit interpeller les communes afin de savoir si le requérant a sollicité une aide ou y aurait droit.

La difficulté consiste, avec l'introduction du RDU, à mettre en cohérence ces différentes politiques sociales pour garantir l'octroi équitable des bourses. À l'avenir, le système permettra d'assurer l'efficacité et la simplification du travail administratif.

Le système informatique a déjà été adapté à trois reprises pendant ces dernières années, actuellement il fonctionne, mais une fois les procédures stabilisées, l'OCBE pourra passer, à l'image de ce que Berne

a réussi à faire, à l'automatisation des demandes et à l'amélioration du partage informatisé avec les autres services qui octroient des prestations.

6. Vote de la commission

L'ensemble des commissaires est favorable au contenu même de la motion. Des commissaires souhaitent toutefois la transformation de la motion en postulat.

La cheffe du DFJC rappelle qu'elle a demandé de ne pas allouer de postes supplémentaires à l'Office des bourses d'études, avant l'évaluation du nombre de collaborateurs requis. Dans une première étape, le département s'engage à faire cette demande sous la forme d'un crédit supplémentaire pour le renfort dont l'OCBE a impérativement besoin. Cette démarche représenterait une mesure concrète, dans le sens de la motion, qui pourrait être complétée par un plan de renforcement plus large présenté dans un rapport du Conseil d'État.

Le motionnaire maintient son intervention, sous forme de motion, mais prend l'engagement de la transformer en postulat, si le Conseil d'Etat soumet un crédit supplémentaire à la commission des finances pour le renforcement en personnel à l'OCBE, mesure qui résoudrait la question concernant l'augmentation de la dotation en cours d'année.

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération la motion et de la renvoyer au Conseil d'État, par 5 voix pour et 4 abstentions.

Lausanne, le 8 mars 2017

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Michel Dolivo*