
Numéro de l'intervention: 156-2010
Type d'intervention: **Interpellation**

Déposée le: 08.09.2010

Déposée par: Stucki (Bern, PS) (porte-parole)
Schärer (Bern, Les Verts)

Cosignataires: 0

Urgente:

Date de la réponse: 16. 2.2011
Numéro de l'ACE 258/2011
Direction: INS

Evolution des dépenses de formation du canton de Berne



Dans la Statistique de l'éducation 2007 (OFS Neuchâtel 2010) se trouve au chapitre des dépenses publiques d'éducation la révélation suivante :

« En 2007 les dépenses d'éducation en termes réels ont connu une légère augmentation (+0,7%) par rapport à l'année précédente. La tendance à la croissance se poursuit donc depuis 1999, et la phase de stagnation des années 90 est terminée. (...) La situation varie fortement d'un canton à l'autre, tant au niveau de l'évolution des dépenses d'éducation que de celle des dépenses totales. **Le seul canton où l'on observe toutefois une diminution des dépenses d'éducation en termes réels, par rapport à 1995, est celui de Berne.** » (p. 18, ch. 1.4)

La diminution des dépenses d'éducation compromet la possibilité pour les écoles de s'acquitter du mandat d'éducation qui leur est assigné. Nous avons la responsabilité d'offrir aux élèves des écoles du canton de Berne la possibilité de profiter des avantages d'une école publique qui soit forte.

Le corps enseignant du canton de Berne est soumis à de sérieuses pressions, le manque de personnel spécialisé bien formé est perceptible, et la relève est un sujet de préoccupation central dans la politique de formation. Dès lors, la diminution des dépenses de formation forme un contraste saisissant avec ces thèmes et les mesures qui sont en préparation. Le manque des ressources financières qui seraient nécessaires pour que les traitements soient corrects nuit à l'attrait des professions de l'enseignement, ce qu'a confirmé récemment l'étude menée par PriceWaterhouseCoopers sur mandat de LCH.

C'est pourquoi nous prions le Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Comment les dépenses de formation ont-elles évolué dans le canton de Berne dans les années 2007 à 2010 (chiffres ventilés par cycle) ?
2. Comment les dépenses de formation ont-elles évolué durant la même période dans les cantons comparables ?
3. Quelles sont les raisons de la diminution des dépenses de formation ?

4. Dans quels domaines les dépenses ont-elles diminué plus fortement que dans les autres, et pour quelle raison ?
5. Quelles mesures le Conseil-exécutif pense-t-il prendre pour remédier à cette évolution négative afin que les écoles puissent remplir correctement leur mandat, continuer d'évoluer et proposer aux enseignantes et enseignants des conditions d'engagement attractives ?

Réponse du Conseil-exécutif

L'Administration fédérale des finances (AFF) établit la statistique des administrations publiques et de la sécurité sociale (statistique financière), basée sur les comptes de la Confédération et des cantons. Les données des communes de plus de 4 000 habitants se fondent sur des relevés, tandis que celles des communes plus petites sont des estimations. L'Office fédéral de la statistique calcule et publie la statistique des dépenses publiques de formation sur la base de ces données financières consolidées.

Le passage cité par l'auteure de l'interpellation renvoie aux chiffres de l'OFS pour 1995 et les compare aux dépenses de 2007. La statistique financière fait justement état, pour l'année 1995, de valeurs bien plus élevées que celles enregistrées dans les années précédentes et suivantes, faussant ainsi toute comparaison avec l'année 2007. Les variations de dépenses constatées au milieu des années 90 ne peuvent pas être expliquées par des évolutions structurelles de la formation dans le canton de Berne, mais sont probablement dues à des effets techniques de la pratique comptable et des codages de l'OFS.

Outre les effets techniques, d'autres facteurs peuvent entraver la comparabilité des valeurs absolues de différents cantons. Il se peut par exemple que la pyramide des âges n'ait pas évolué de la même façon d'un canton à l'autre, pouvant avoir des répercussions différentes sur les dépenses de formation. Par ailleurs, une évolution des dépenses de formation en dessous de la moyenne en termes de valeurs absolues peut indiquer que les dépenses réalisées jusqu'à présent par le canton étaient trop élevées et que ce dernier investit désormais ses moyens plus efficacement.

Question 1 :

L'évolution des dépenses de formation nominales et réelles dans le canton de Berne dans les années 2007 à 2010 (chiffres ventilés par cycle) est présentée et expliquée¹ ci-après, sur la base des données cantonales figurant dans les rapports de gestion, dans la planification actuelle des dépenses et dans la planification financière. Le renchérissement général est déduit des valeurs nominales (renchérissement général 2007 - 2010 : 2,6 %). Les chiffres présentés ici constituent exclusivement la part cantonale des dépenses de formation (hormis celles du tableau 2).

Tableau 1

	Comptes 2007	Comptes 2008	Comptes 2009	Budget 2010
Ecole enfantine, école obligatoire, services psychologiques pour enfants et adolescents et orientation professionnelle (valeurs nominales)	787,9	789,5	796,5	813,8
Ecole enfantine, école obligatoire, services psychologiques pour enfants et adolescents et orientation professionnelle (valeurs réelles, renchérisse-	787,9	770,6	781,5	793,3

¹ Base : DB4 correspondante (DBX Uni et DB7 HESB)

ment général base 2007 dé- duit)				
-------------------------------------	--	--	--	--

En millions de francs, dont 11 millions (2009) et 15,7 millions (2010) destinés aux écoles à journée continue.

Tableau 2

	2007	2008	2009	2010
Coût des écoles publiques (degrés préscolaire, primaire et secondaire I) par élève	14 000	14 295	14 864	Aucun chiffre disponible

En francs. Les coûts d'exploitation et d'infrastructure ont été estimés à partir d'un échantillon de 20 à 30 communes. Un taux de 3,5 % de la valeur des bâtiments est pris en compte pour le loyer des locaux. Source : Statistiques de la formation du canton de Berne, données de base : 2007 – 2009.

Le tableau 1 montre que les dépenses en valeur nominale pour l'école enfantine, l'école obligatoire, les services psychologiques pour enfants et adolescents et l'orientation professionnelle ont augmenté d'année en année. Les dépenses réelles n'ont dépassé la valeur de l'année 2007 qu'en 2010. Ces valeurs comportent pour la première fois, en 2009 et en 2010, les coûts des écoles à journée continue, ce qui pourrait expliquer l'augmentation des dépenses. Les coûts de l'école publique (degrés préscolaire, primaire et secondaire I) par élève ont augmenté (cf. tableau 2). Cette hausse est imputable aux dépenses supplémentaires engendrées par l'effort d'intégration, la mise en place des écoles à journée continue et, dans une moindre mesure, à la légère progression des traitements du corps enseignant en valeurs réelles.

Tableau 3

	Comptes 2007	Comptes 2008	Comptes 2009	Budget 2010
Secondaire II (valeurs nominales)	504,4	581,5	591,9	594,3
Secondaire II (valeurs réelles, renchérissement général base 2007 déduit)	504,4	569,4	582,7	580,9

En millions de francs, formation professionnelle supérieure incluse (tertiaire B).

Dans le tableau 3, on remarque la seule hausse importante qui s'est produite en 2008. Les raisons de cette augmentation sont multiples : transfert à l'INS d'une partie des cours postgrades du domaine de la santé, adaptation à la loi cantonale sur le statut du corps enseignant des conditions d'engagement du corps enseignant des écoles préparant aux professions de la santé, allègement général du nombre de leçons obligatoires d'une leçon pour les enseignants et enseignantes des écoles professionnelles. Par ailleurs, depuis 2008, les coûts de la formation professionnelle agricole à l'Inforama (ECO) sont facturés à l'INS, conformément à la nouvelle législation fédérale sur la formation professionnelle. La section en charge de l'orientation professionnelle et personnelle de l'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation a été transférée en 2009 à l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et la formation professionnelle. Parallèlement, les subventions fédérales pour la formation professionnelle ont augmenté dans le cadre des nouveaux montants forfaitaires.

Au vu de la forte hétérogénéité des filières de formation au secondaire II, les données relatives aux coûts par personne ne sont que peu exploitables. Ceci est particulièrement vrai pour la formation professionnelle, étant donné qu'elle comprend, outre la formation professionnelle initiale dans plus de 250 métiers, les solutions transitoires et la formation professionnelle supérieure (tertiaire B). Une comparaison intercantonale des coûts nets dans la formation professionnelle initiale montre que le canton de Berne se situe presque exactement dans la moyenne suisse, avec 10 300 francs par personne en formation (données

OFFT du relevé des coûts de la Confédération 2008). Les coûts par élève au gymnase s'élèvent, dans le canton de Berne, à 23 740 francs, selon le rapport 2009 sur les écoles moyennes. Ainsi les coûts par personne dans les gymnases bernois sont-ils légèrement en-dessous de la moyenne (comparaison issue du projet de benchmarking des écoles du cycle secondaire II mis en place par la CDIP du Nord-Ouest de la Suisse).

Tableau 4

	Comptes 2007	Comptes 2008	Comptes 2009	Budget 2010
Enseignement supérieur (valeurs nominales)	559,5	520,4	521,4	519,6
Enseignement supérieur (valeurs réelles, renchérissement général base 2007 déduit)	559,5	507	510,6	505,1

En millions de francs.

Dans l'enseignement supérieur (cf. tableau 4), le recul des subventions cantonales est notoire en 2008. Il est imputable à la saisie comptable des réserves des hautes écoles, pour la première fois en 2007, ce qui a accru le solde des comptes 2007. Malgré la forte augmentation du nombre d'étudiants et étudiantes, les dépenses engendrées par l'enseignement supérieur n'ont pas évolué. Sans les subventions fédérales plus élevées et les recettes supplémentaires générées par l'effectif plus élevé d'étudiants et étudiantes extracantonales, il n'aurait pas été possible de boucler les comptes des hautes écoles mieux que prévu au budget. En 2009, toutes les hautes écoles avaient enregistré des dépenses supérieures à celles prévues au budget, qui avaient pu être compensées en prélevant dans les réserves des années précédentes. De telles compensations sont également prévues pour les années à venir.

Tableau 5

	Comptes 2007	Comptes 2008	Comptes 2009	Budget 2010
Total des dépenses de formation (valeurs nominales)	1 851,8	1 891,5	1 909,8	1 927,7
Total des dépenses de formation (valeurs réelles, renchérissement général base 2007 déduit)	1 851,8	1 847,0	1 874,8	1 879,4

En millions de francs.

Pour résumer, on ne constate aucun recul des dépenses de formation du canton de Berne entre 2007 et 2010, que ce soit en valeurs nominales ou en valeurs réelles (voir tableau 5). Malgré des prestations supplémentaires dans le domaine de la formation (école à journée continue à l'école obligatoire, augmentation constante des diplômes au secondaire II et effectif d'étudiants plus élevé dans les hautes écoles), les dépenses de formation réelles n'ont augmenté que de 27,6 millions en quatre ans. On peut donc parler d'une stagnation de l'évolution des dépenses de formation dans le canton de Berne.

Question 2 :

Il est difficile de répondre à cette question sans se référer aux statistiques de la formation de l'OFS. Les cantons que nous avons contactés à ce sujet (Fribourg, Lucerne, St-Gall et Zurich) nous ont certes remis des données mais elles ne sont pas comparables aux chiffres bernois, puisque la composition exacte des données diffère d'un canton à l'autre. Il est donc difficile de répondre de façon satisfaisante à cette question.

Questions 3 et 4 :

Comme expliqué dans la réponse à la question 1, nous ne constatons aucune diminution des dépenses de formation entre 2007 et 2010 dans le canton de Berne, ni en valeurs nominales, ni en valeurs réelles.

Question 5 :

Des orientations stratégiques en matière de politique de la formation sont formulées dans la Stratégie de la formation dont le Grand Conseil a pris connaissance lors de la session de novembre 2009. Le canton se tient à ses objectifs, compte tenu des nombreux changements et développements de la société et de l'économie.

Le système de formation évolue constamment, mais le canton analyse toutefois de manière approfondie, pour chaque réforme, si celle-ci peut être mise en pratique et si elle est supportable financièrement. L'objectif du Conseil-exécutif est de continuer à consolider la formation. Ainsi, dans le cadre de la révision de la loi sur l'école obligatoire, le premier cycle primaire doit être renforcé. Un système de financement plus simple, plus transparent et plus souple, laissant une grande marge de manœuvre aux communes, est élaboré pour l'école obligatoire. De même, il est prévu, pour le secondaire I, de faciliter la procédure de passage, de renforcer l'école générale et d'optimiser la transition entre la 9^e année et le secondaire II. Afin de stabiliser le taux de diplômés à l'issue du degré secondaire II, un suivi et un accompagnement durables doivent être offerts aux adolescents et aux jeunes adultes présentant des lacunes diverses mais désireux d'obtenir un diplôme. D'autres offres de soutien sont regroupées dans un pool de mesures (INS, SAP, ECO). L'autonomie des hautes écoles est encouragée par l'adaptation des ordonnances sur les hautes écoles et l'entrée en vigueur de la législation révisée sur l'Université.

Les conditions d'engagement doivent constituer l'une des priorités des éventuelles mesures. Le corps enseignant remplit un mandat central de notre système de formation et le Conseil-exécutif veut en tenir davantage compte. Le Conseil-exécutif a décidé une mesure immédiate, garantissant une progression plus rapide des traitements aux membres du corps enseignant et des directions d'école disposant d'une expérience professionnelle moindre, c'est-à-dire, en règle générale, les plus jeunes. Cette mesure est mise en place de la façon suivante : les membres du corps enseignant et des directions d'école ayant une à six années d'expérience professionnelle se verront octroyer deux échelons de traitement supplémentaires en plus de leur progression ordinaire pour 2011, ceux ayant une expérience de sept à douze ans recevront un échelon supplémentaire. D'autres mesures sont en cours d'élaboration.

Au Grand Conseil