
Rapport

présenté par la Direction de l'instruction publique au Conseil-exécutif
à l'intention du Grand Conseil

Gymnases : octroi aux gymnases privés Freies Gymnasium Bern, Campus Muristalden AG et NMS Bern des subventions cantonales pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2015 ; crédit d'engagement pluriannuel (crédit d'objet) 2012 - 2015

INS C

1. Synthèse

Par l'arrêté du Grand Conseil 1061 du 8 septembre 2008, les subventions cantonales aux gymnases privés Freie Gymnasium Bern (FG), Campus Muristalden AG (Muristalden) et NMS Bern (NMS), pour la période du 1^{er} août 2009 au 31 décembre 2011, ont été consenties pour la première fois sur la base des coûts moyens cantonaux par élève. Ayant fait ses preuves, ce nouveau modèle de financement est poursuivi. Il en va de même pour les domaines de la gestion de la qualité et des objectifs d'effet et de prestation qui, depuis quelques années, sont déjà soumis aux mêmes standards et à un controlling comparable à celui en vigueur dans les écoles cantonales, ainsi que pour l'examen de maturité effectué, comme dans les écoles cantonales, sous la surveillance de la Commission cantonale de maturité.

Il est nécessaire, pour que les écoles ayant droit à des subventions puissent effectuer une planification financière à moyen terme, que le présent arrêté octroyant des subventions pour les années 2012 à 2015 soit approuvé. Le contrat de prestations conclu avec les écoles est ensuite également conclu pour quatre ans sur la base de l'arrêté financier adopté, ce qui correspond à la pratique en usage pour les écoles du degré secondaire II.

Dans le cadre de l'établissement du budget 2010, le Grand Conseil a décidé, sur proposition du Conseil-exécutif, de réduire notamment les subventions cantonales aux gymnases privés de 900 000 francs à partir de 2012 afin d'éviter un accroissement de la dette.

2. Bases légales

- Loi du 27 mars 2007 sur les écoles moyennes (LEM ; RSB 433.12), article 2, articles 49 et 51
- Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes (OEM ; RSB 433.121), article 1, alinéa 2, articles 62 à 65
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), article 47, article 48, alinéa 2, lettre a, article 50, alinéa 3 et article 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 146, 148 et 152

3. Description de l'affaire

3.1 Conséquences de la législation spéciale

Le canton de Berne peut allouer aux écoles privées un montant forfaitaire par élève dont le domicile légal en matière de subsides de formation est situé dans le canton de Berne (art. 49 LEM). Les montants forfaitaires ne doivent pas dépasser 60 pour cent des frais occasionnés par les formations cantonales correspondantes, déduction faite des revenus. Seuls de justes motifs comme le maintien de l'offre existante autorisent un taux de subventionnement supérieur.

L'ordonnance sur les écoles moyennes contient au chapitre 7 des dispositions complémentaires sur l'octroi de subventions. L'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle fixe les coûts moyens périodiquement, en particulier les frais de personnel, les frais de matériel et les frais occasionnés par les prestations de service, les coûts d'utilisation des locaux, les provisions ainsi que les intérêts prévisionnels et les amortissements. Le chapitre 8 énonce que le pilotage des formations proposées par les institutions privées est réglé au moyen de contrats de prestations. Le contenu des contrats de prestations est comparable à celui des conventions de prestations des écoles cantonales et comprend les points suivants :

- la nature et l'étendue de l'offre des prestations
- les objectifs de prestation et d'effet
- les normes minimales en matière de qualité et d'évaluation
- le reporting et le controlling
- les modalités et l'étendue de la collecte des données.

Les prescriptions actuelles concernant les écoles privées subventionnées sont identiques, pour ces domaines, à celles régissant les écoles cantonales. La réalisation des objectifs, la rentabilité et la conformité aux dispositions doivent être assurées par un controlling régulier. Les normes de qualité cantonales sont également applicables en la matière.

S'agissant des institutions privées, les points suivants doivent également figurer dans le contrat de prestations :

- la grille horaire et l'organisation des formations,
- les dispositions relatives à la tenue des comptes,
- les modalités de financement,
- les dispositions réglant les responsabilités.

Tant le nouveau mode de financement autorisant chaque école à recevoir la même aide financière par élève pour une offre de formation comparable que le pilotage par contrat de prestations impliquant un controlling ont fait leurs preuves.

3.2 Intérêt du canton au maintien des écoles de maturité privées

Les écoles moyennes privées doivent financer les frais non couverts par des subventions au moyen des écolages. Elles doivent donc constamment chercher à occuper des niches et adapter leur offre si nécessaire. Les écoles privées constituent ainsi une certaine concurrence par rapport aux écoles cantonales.

Au cours de la discussion sur les orientations stratégiques de la politique de la formation dans le cadre de la Stratégie de la formation 2005, le Grand Conseil a déclaré qu'il encourageait l'offre de programmes d'études publics et privés. Aussi énonce-t-il expressément dans la déclaration de planification en complément aux objectifs stratégiques :

- « Le canton de Berne crée des conditions incitant les institutions publiques et privées à développer et améliorer constamment leur offre. Pour développer la diversité et la qualité de la formation, il faut coopérer également avec les établissements de formation privés et améliorer leurs conditions générales. »
- « Objectif : aménagement des conditions générales propres à garantir l'égalité des chances des institutions de formation publiques et privées, pour en définitive renforcer la diversité et la qualité de l'offre. »

Dans la Stratégie de la formation actuelle, ces objectifs visionnaires ont à nouveau été mentionnés en substance sous « Qualité et performance » et « Coopération et Harmonisation ».

Les examens de maturité des écoles moyennes privées ont lieu, comme pour les écoles cantonales, sous la surveillance de la Commission cantonale de maturité et conformément aux critères régissant les examens des écoles cantonales. Ils satisfont donc aux conditions d'examen et aux exigences de qualité cantonales et sont aussi reconnus au niveau suisse. Les autres prescriptions cantonales relatives à la gestion de la qualité, les objectifs d'effet et de prestation ainsi que les objectifs des plans d'études sont également applicables aux formations des écoles moyennes privées. Cependant, celles-ci disposent d'une plus grande liberté pour moduler leurs filières de formation. Elles n'ont pas l'obligation de se conformer aux conditions d'admission et de promotion cantonales et peuvent admettre des élèves ne remplissant pas les conditions requises par les écoles cantonales. Ceux-ci peuvent alors y acquérir les qualifications qui leur manquent avant l'examen de maturité. Les écoles privées contribuent ainsi à ce que le plus grand nombre possible de jeunes ayant les capacités voulues puissent obtenir la maturité.

Enfin, les écoles moyennes privées soulagent le budget des pouvoirs publics puisque les élèves qui fréquentent leurs classes de maturité ne coûtent à l'Etat que 60 pour cent de ceux qui sont scolarisés dans les établissements cantonaux du fait des écolages versés par les parents. Si les subventions cantonales étaient supprimées, l'existence de ces écoles serait mise en péril et la plupart des élèves qui les fréquentent viendraient suivre la formation gymnasiale dans les classes cantonales à plein tarif.

4. Répercussions sur les finances

4.1 Coûts moyens cantonaux

Les comptes d'exploitation des gymnases cantonaux de l'exercice comptable 2006 ont été déterminants pour adopter le nouveau modèle de financement au 1^{er} août 2009. Pour le présent arrêté, on s'est basé sur la comptabilité analytique d'exploitation de l'exercice 2009, dans laquelle figurent les coûts directs et indirects des écoles après déduction des revenus.

Les frais de traitements directs comprennent les frais pour les leçons enseignées établis sur la base du nombre variable de leçons dispensées par le corps enseignant selon l'année scolaire (de la 9^e année ou de la 10^e à la 12^e année), ce qui explique les différences de montants entre les années visées. Dans les frais indirects ont été comptés les frais de traitements du personnel engagé pour le pool de direction et le pool général (tâches transversales, informatique), les frais de traitements du personnel administratif et d'entretien des gymnases cantonaux et les charges matérielles à l'exception des loyers (les frais immobiliers sont pris en compte ailleurs – voir ci-dessous).

La part de la subvention cantonale destinée à couvrir les frais immobiliers comprend désormais, en lieu et place des amortissements et intérêts prévisionnels, les coûts prévisionnels d'utilisation des locaux. Le montant est fixé sur la base des valeurs calculées par l'Office des immeubles et des constructions en relation avec l'introduction de la facturation des loyers en 2012. Par rapport à la valeur de base 2006 (amortissements et intérêts prévisionnels), cela donne une augmentation des coûts d'utilisation des locaux d'environ 25 pour cent.

En se basant sur les frais d'exploitation moyens, le nombre effectif de classes pour les années scolaires 2008-2009 et 2009-2010 et un nombre moyen effectif de 21 élèves par classe, on obtient – en comparaison de 2006 – les valeurs de référence suivantes pour 2009 :

Coûts totaux	2006	2009
9 ^e	CHF 18 404	CHF 18 500
10 ^e à 12 ^e	CHF 23 740	CHF 25 713

Subvention cantonale (60 %)	2006	2009
9 ^e	CHF 11 042	CHF 11 100
10 ^e à 12 ^e	CHF 14 244	CHF 15 428

Compte tenu des coûts cantonaux 2009 et des coûts supplémentaires moyens subventionnables de 1 pour cent sur les traitements et les charges matérielles (excepté les coûts d'utilisation des locaux), les valeurs de référence par élève pour les années 2012 à 2015 sont les suivantes :

Coûts totaux	2012	2013	2014	2015
9 ^e	CHF 18 936,	CHF 19 084	CHF 19 234	CHF 19 385
10 ^e à 12 ^e	CHF 26 367	CHF 26 590	CHF 26 815	CHF 27 042

Subvention cantonale (60 %)	2012	2013	2014	2015
9 ^e	CHF 11 362,	CHF 11 451	CHF 11 540	CHF 11 631
10 ^e à 12 ^e	CHF 15 820	CHF 15 954	CHF 16 089	CHF 16 225

4.2 Subventions cantonales 2012 - 2015

Compte tenu des valeurs susmentionnées et d'un nombre moyen d'élèves de 20 par classe et de trois classes par école et volée, les subventions cantonales pour la période de 2012 à 2015 sont les suivantes :

Modèle de financement : subvention par élève (plafond de coûts, y c. renchérissement)				
	2012	2013	2014	2015
NMS	3 530 000	3 559 000	3 589 000	3 619 000
FG	3 530 000	3 559 000	3 589 000	3 619 000
Muristalden	3 530 000	3 559 000	3 589 000	3 619 000
Total	10 590 000	10 677 000	10 767 000	10 857 000
Subvention cantonale max. (plafond de coûts)				42 891 000

Un plafond de coûts applicable à toutes les écoles pour quatre ans est désormais prévu en lieu et place d'une subvention annuelle maximale octroyée à chaque école. Grâce à ce changement de pratique, les variations des effectifs moyens devraient pouvoir être compensées sur les années. Il est cependant aussi garanti que le montant maximal prévu pour quatre ans dans l'AGC ne puisse pas être dépassé, et par conséquent exclu qu'un crédit complémentaire soit demandé. Le montant annuel maximal à verser est établi par l'ajout du montant non épuisé de l'année ou des années précédentes par l'ensemble des écoles au montant extrapolé chaque année inscrit dans l'AGC.

4.3 Mesure d'allègement budgétaire

4.3.1 Mandat de réduction

Afin d'éviter l'accroissement de la dette, il a été prévu dans l'établissement du budget 2010 - pour alléger le budget à partir de 2012 - une économie d'un douzième de la subvention cantonale totale (ce qui correspond à une réduction des frais cantonaux de 60 % à 55 %), soit une économie de 900 000 francs.

4.3.2 Evolution du nombre de classes et d'élèves

Les effectifs d'élèves sont en baisse non seulement dans les écoles du canton mais aussi dans les établissements privés :

Année scolaire	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10 (*)
Muristalden					
9 ^e	67	66	68	68	64
Ø par classe	22	22	23	23	21
10 ^e à 12 ^e	190	184	194	207	194
Ø par classe	21	20	22	23	22
NMS					
9 ^e	55	53	52	53	58
Ø par classe	18	18	17	18	19
10 ^e à 12 ^e	208	201	191	185	175
Ø par classe	23	22	21	21	19
FG					
9 ^e	58	76	65	58	59
Ø par classe	19	25	22	19	20
10 ^e à 12 ^e	173	167	180	183	149
Ø par classe	19	19	20	20	17

(*) A partir de l'année scolaire 09-10, nombre d'élèves ayant leur domicile légal en matière de subsides de formation dans le canton de Berne.

Dans les écoles cantonales, le nombre de classes est géré de telle manière (nombre de classes autorisé par région, répartition des élèves) qu'une baisse de la demande entraîne automatiquement une diminution des classes. Il en résulte des coûts absolus moins élevés et partant des coûts par élève comparables année après année. Ce mécanisme ne fonctionne pas pour les écoles privées. Chaque école a par exemple trois classes parallèles et le recul des effectifs ne permet aucune réduction à seulement deux classes par volée, ce qui n'est pas optimal sur le plan organisationnel. Seules une collaboration plus étroite et l'exploitation de synergies entre les écoles permettraient d'optimiser le nombre de classes.

4.3.3 Incidences des effectifs sur la subvention cantonale

Dans le système de financement par élève, un recul des effectifs se répercute directement sur la subvention cantonale. Jusqu'ici, le plafond des coûts a été fixé sur la base d'un effectif moyen de

22 élèves par classe. Le nombre inférieur d'élèves ainsi que la nouvelle réglementation, selon laquelle seuls les élèves ayant leur domicile légal en matière de subsides de formation dans le canton de Berne ouvrent droit à des subventions, ont eu, pour le versement de la subvention cantonale à partir du 1^{er} août 2009, des effets qui n'avaient pas été envisagés au départ, à savoir une baisse du nombre moyen d'élèves ouvrant droit à des subventions et un montant octroyé de 10 pour cent inférieur au plafond des coûts. Si le taux de subventionnement devait être abaissé du taux actuel de 60 à 55 pour cent des coûts cantonaux, les écoles recevraient, par rapport à la période allant jusqu'au 31 juillet 2009, une subvention cantonale, calculée en francs, de 15 pour cent inférieure. Cela représenterait une économie de plus de 2 000 000 francs au lieu des 900 000 francs prévus, ce qui mettrait en péril l'existence des trois écoles.

4.3.4 Mise en œuvre de l'obligation de réduction

Par le présent arrêté, le taux de subventionnement doit être maintenu à 60 pour cent des coûts cantonaux. En ce qui concerne la demande d'économies, il s'agit, pour déterminer la subvention cantonale, de fixer à 20 par classe le nombre moyen d'élèves ouvrant droit aux subventions. On obtient ainsi une subvention cantonale qui satisfait à peu près à la demande d'économie de 900 000 francs. En outre, cette réglementation présente l'avantage que le montant versé fluctue peu en fonction des variations d'effectifs et crée pour les écoles une meilleure base de planification. Une augmentation de la sécurité de planification donne aux écoles davantage de possibilités entrepreneuriales et rend ainsi la subvention cantonale plus durable.

Il y a lieu au surplus de tenir compte du fait qu'en ce qui concerne les coûts cantonaux, diverses mesures d'économie (p. ex. réduction des leçons ayant une incidence sur les traitements) ont été prises avec une incidence directe sur la subvention par élève versée aux écoles privées.

La subvention cantonale approuvée pour 2011 (renchérissement compris) constitue la base de calcul pour l'obligation de réduction :

AGC 1061 Plafond des coûts 2011	Extrapolation renchérissement 1 % (coûts des locaux exclus)	Montant corrigé 2012	Proposition se- lon nouvel AGC 2012	Economie
11 352 000	94 000	11 446 000	10 590 000	856 000

5. Référendum financier

Le présent arrêté est soumis au référendum financier facultatif (art. 62, al. 1, lettre c de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [Cst. ; RSB 101.1]). Il doit être publié dans les feuilles officielles.

6. Proposition

La Direction de l'instruction publique propose au Conseil-exécutif d'adopter le présent projet d'arrêté à l'intention du Grand Conseil.

Berne, le 15 décembre 2010

Le Directeur de l'instruction publique

Bernhard Pulver

Annexes conformes au Règlement du Grand Conseil :

- Bases de calcul du montant alloué par élève
- Evolution des subventions cantonales

Renseignements :

Mario Battaglia, Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle, tél. 031 633 87 92

mario.battaglia@erz.be.ch

4816.100.100.29/10 / 27.08.2010