

Rapport

Date de la séance du CE: 21 août 2019
Direction: Direction de l'instruction publique
N° d'affaire: 851934
Classification: Non classifié

Octroi de subventions cantonales à des gymnases privés (Freies Gymnasium Bern, Campus Muristalden AG, NMS Bern), crédit d'objet 2020 - 2023. Autorisation de dépenses

Table des matières

1	Synthèse	1
2	Bases légales.....	2
3	Description de l'affaire	2
4	Répercussions financières	3
4.1	Frais supportés par le canton	3
4.2	Subventions cantonales.....	5
4.3	Plafonds de coûts	8
5	Référendum financier	8
6	Proposition.....	8

1 Synthèse

Le Freies Gymnasium Bern (FGB), le Campus Muristalden AG (Campus Muristalden) et la Neue Mittelschule Bern (NMS Bern) reçoivent des subventions cantonales pour leurs filières gymnasiales. Le montant de ces subventions ainsi que les modalités concernant les objectifs à atteindre, l'assurance et le développement de la qualité, le reporting-controlling et d'autres points sont consignés dans les contrats de prestations conclus avec ces écoles.

Les subventions cantonales pour la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2019 ont été autorisées par l'arrêté du Grand Conseil du 7 septembre 2015 (affaire n° 2015.RRGR.606). Afin que les écoles puissent réaliser une planification financière à moyen terme, les subventions cantonales pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2023 doivent être autorisées par le présent arrêté. Les contrats de prestations qui lient les écoles au canton sont eux aussi conclus pour cette durée.



2 Bases légales

- Art. 2, 49, 50, 51 et 52 de la loi du 27 mars 2007 sur les écoles moyennes (LEM ; RSB 433.12)
- Art. 1, al. 2 et art. 62, 63 et 67 à 69 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes (OEM ; RSB 433.121)
- Art. 47, 48, al. 1, lit. a, art. 50 et 52 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
- Art. 146 et 148 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)

Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)

3 Description de l'affaire

En vertu de l'article 49 LEM, le canton de Berne peut verser des subventions à des écoles privées dont les diplômes font l'objet d'une reconnaissance cantonale. Ces subventions sont octroyées sous la forme d'un forfait par élève dont le domicile légal en matière de subsides de formation est situé dans le canton de Berne. Actuellement, l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle de la Direction de l'instruction publique verse des subventions aux filières gymnasiales du FGB, du Campus Muristalden et de la NMS.

Les offres de formation proposées par des prestataires privés qui reçoivent des subventions cantonales sont pilotées au moyen de contrats de prestations. S'agissant de leur contenu, ces contrats sont similaires aux conventions de prestations conclues avec les écoles cantonales. En vertu de l'article 67 OEM et de la législation sur les subventions cantonales, ils contiennent les indications suivantes :

- les parties au contrat,
- les objectifs et la finalité, y compris les objectifs de prestations et d'effet,
- les bases légales,
- la durée de validité et les modalités de résiliation,
- les modalités liées à l'enseignement, y compris la nature et l'étendue de l'offre des prestations,
- les exigences en matière de gestion de la qualité, d'évaluation et de collecte des données,
- les modalités de la collaboration et du soutien,
- les modalités de financement, y compris les dispositions relatives à l'adéquation de la subvention cantonale, à la tenue des comptes, aux responsabilités, aux obligations de collaborer et de renseigner ainsi qu'aux ressources humaines,
- les modalités du controlling, y compris les dispositions relatives au processus de reporting-controlling.

Les examens de maturité organisés dans les écoles privées sont supervisés par la Commission cantonale de maturité. Ils sont soumis aux mêmes obligations que ceux qui sont organisés dans les écoles cantonales. De cette manière, les conditions d'examens et les critères de qualité cantonaux sont satisfaits et les certificats de maturité délivrés peuvent être reconnus à l'échelle suisse. Par ailleurs, les prescriptions cantonales relatives à la gestion de la qualité, aux objectifs de prestations et d'effet, et au respect du plan d'études s'appliquent aussi aux prestataires privés de filières gymnasiales reconnues.

Les subventions cantonales versées aux prestataires privés sont calculées sur la base des coûts générés par la filière gymnasiale cantonale. Etant donné qu'elles sont limitées à 60 pour cent des coûts liés à la filière gymnasiale cantonale, déduction faite des recettes, le budget des pouvoirs publics est soulagé en conséquence. Comme les communes ne doivent pas participer aux subventions pour les élèves en première année gymnasiale en école privée, le budget communal s'en voit essentiellement allégé avec des élèves en première année de formation. Si ces offres n'existaient pas, une part considérable des élèves qui les fréquentent se tourneraient vers leurs équivalents proposés dans les gymnases cantonaux, où la part des coûts pris en charge par les pouvoirs publics est de 100 pour cent. Or, sans subventions cantonales, l'existence de ces écoles privées serait menacée.

4 Répercussions financières

4.1 Frais supportés par le canton

Les frais moyens par élève des gymnases cantonaux en 2018 servent de base au calcul des subventions cantonales pour la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2023. La différence entre le nombre de leçons obligatoires dispensées en GYM1 et le nombre de leçons obligatoires dispensées durant les trois années suivantes entraîne des différences de coûts entre ces années. C'est pourquoi les coûts sont présentés séparément, avec d'un côté la GYM1 et, de l'autre, les trois années suivantes. Si l'on compare les chiffres actuels à ceux relevés en 2014, qui ont servi de base au calcul des subventions pour la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2019, on relève les évolutions suivantes :

Traitements du corps enseignant, GYM1	12 086 282	18 272 870	+ 6 186 588
+ part des pools de direction et des pools destinés aux tâches spéciales	1 737 334	2 425 344	+ 688 010
<i>Total Traitements du corps enseignant, GYM1</i>	13 823 616	20 698 214	+ 6 874 598
Traitements du corps enseignant, GYM2 - GYM4	97 450 361	90 873 132	- 6 577 229
+ part des pools de direction et des pools destinés aux tâches spéciales	8 873 105	7 766 180	- 1 106 925
<i>Total Traitements du corps enseignant, GYM2 – GYM4</i>	106 323 466	98 639 311	- 7 684 155
Traitements du personnel administratif	11 579 291	11 997 595	+ 418 304
Charges de biens, services et marchandises diminuées des recettes	8 259 873	7 441 049	- 818 824

Coûts d'utilisation des locaux	35 157 269	28 847 600	- 6 309 669
Total coûts GYM1	22 830 059	32 192 188	+ 9 362 129
Total coûts GYM2 – GYM4	152 313 455	135 431 582	- 16 881 873
Nombre de classes, GYM1	53,6	79,6	+ 26
Nombre de classes, GYM2 – GYM4	273,7	254,8	- 18,9

Les variations relevées peuvent s'expliquer comme suit :

Traitements du corps enseignant, GYM1

La hausse totale des frais de traitement du corps enseignant en GYM1 est due à la mise en œuvre de la filière gymnasiale bilingue en quatre ans (solution Quarta). Ainsi, par rapport à l'exercice 2014, 26 nouvelles classes ont été ouvertes en GYM1. Si l'on considère l'augmentation des coûts par classe, la hausse des frais de traitement s'élève à 4069 francs. Elle est liée à la croissance annuelle de la masse salariale, qui a toutefois pu être partiellement compensée par l'augmentation de la taille moyenne des classes (passage de 22 à 22,6 élèves par classe).

Traitements du corps enseignant, GYM2 - GYM4

La baisse des frais de traitement en GYM2, GYM3 et GYM 4 est due à la diminution du nombre de classes. En 2018, il existait en effet 19 classes de moins qu'en 2014 pour ces années. L'augmentation des coûts par classe s'élève, quant à elle, à 597 francs par rapport à 2014. Cela signifie que la croissance annuelle de la masse salariale a pu être largement compensée par les mesures d'économies liées à la mise en œuvre de la solution Quarta qui ont été arrêtées dans le cadre de l'examen des offres et des structures et par une légère hausse de la taille moyenne des classes (passage de 20,2 à 20,3 élèves par classe).

Pool de direction et pool destiné aux tâches spéciales

Les coûts liés au pool de direction et au pool destiné aux tâches spéciales sont restés relativement stables entre 2014 et 2018 (2014 : CHF 12 939 494.25 / 2018 : CHF 12 606 708.86). Ils sont répartis entre les différentes filières de formation en fonction du nombre de classes. Les changements qui touchent la GYM1 d'une part et les trois années suivantes d'autre part sont en particulier dus à l'évolution du nombre de classes.

Traitements du personnel administratif

L'augmentation des frais de traitement du personnel administratif est liée à la croissance annuelle de la masse salariale.

Charges de biens, services et marchandises

La baisse des charges de biens, services et marchandises est en particulier due au fait que l'ensemble de ces charges pour le produit Ecoles moyennes sont désormais réparties proportionnellement entre les différentes filières de formation en fonction du nombre de classes. De ce fait, la part des coûts pour les formations non gymnasiales augmente et celle pour les formations gymnasiales diminue. Par ailleurs, des dépenses qui n'avaient jusqu'alors pas été prises en compte (alimentation et élimination biens-fonds, gros entretien et entretien courant et imputations internes) ont été comptabilisées dans les charges de biens, services et marchandises et les recettes perçues ont été déduites.

Coûts d'utilisation des locaux

Les coûts d'utilisation des locaux pour le produit Ecoles moyennes en 2018 (CHF 35 080 062.21) sont au total quasiment identiques à ceux de 2014. Cependant, ils sont désormais répartis entre les différentes filières de formation en fonction du nombre de classes. Ainsi, la hausse des coûts constatée dans le dernier arrêté est relativisée. En outre, cela permet de tenir compte du fait que les autres filières de formation nécessitent plus de locaux qu'en 2014. Suite à la répartition des coûts d'utilisation des locaux entre les filières de formation, ceux-ci ont diminué d'environ 6,3 millions de francs par rapport à 2014 en ce qui concerne la filière gymnasiale.

4.2 Subventions cantonales

En vertu de l'article 49, alinéa 4 LEM, les subventions cantonales représentent 60 pour cent au plus des frais occasionnés, déduction faite des recettes, pour chaque élève de la formation cantonale. Etant donné que les trois gymnases privés perçoivent des subventions cantonales pour la même formation, ces subventions doivent être identiques pour les trois établissements, quels que soient les coûts effectivement supportés par les gymnases. Cela permet de garantir que le canton verse le même montant par élève à chaque gymnase pour une formation comparable.

Conformément à l'article 63, alinéa 2 OEM, les bénéficiaires de subventions cantonales peuvent disposer librement des excédents éventuels réalisés dans la formation gymnasiale selon le calcul des marges contributives. Toutefois, pour garantir l'adéquation des subventions cantonales et pour s'assurer que les formations non subventionnées ne bénéficient pas de subventions croisées inappropriées, les contrats de prestations comportent les informations énoncées ci-après :

Les écoles tiennent une comptabilité par unité d'imputation qui indique les charges et les revenus imputables à chaque formation. Les recettes et les bénéfices des écoles sont influencés, parfois à court terme, par les effectifs d'élèves. Cependant, les recettes (frais d'enseignement) et les dépenses (frais de traitement du corps enseignant par classe, coûts fixes) ne peuvent être adaptées qu'avec un temps de retard, à moyen et long termes. Il convient également de tenir compte des écoles dans leur ensemble. Il est donc nécessaire qu'elles puissent parer aux fluctuations afin de garantir l'exploitation et la qualité de la formation. Jusqu'au montant jugé approprié pour les subventions cantonales, les écoles continuent ainsi à disposer librement d'un excédent de couverture lié à la formation subventionnée. Les conditions suivantes s'appliquent à l'évaluation du caractère adéquat des subventions cantonales :

Lorsque les frais calculés par élève des gymnases privés sont inférieurs ou égaux à ceux des gymnases cantonaux selon la comptabilité par unité d'imputation, il est fait en sorte que l'excédent de couverture (bénéfice) pour l'unité d'imputation Gymnase s'élève au maximum à 15 pour cent des frais des gymnases cantonaux. Si les frais par élève sont supérieurs aux frais supportés par les gymnases cantonaux, l'excédent de couverture autorisé (15 %) est réduit du pourcentage correspondant à la différence entre le dépassement de coûts et le coût admis pour les élèves scolarisés dans les gymnases cantonaux (par exemple, si les frais par élève d'un gymnase subventionné représentent 106 % des frais des gymnases cantonaux, l'excédent de couverture autorisé est réduit de 6 % par rapport aux 15 % autorisés pour atteindre 9 %).

L'adéquation de la subvention cantonale a déjà été vérifiée ces dernières années. Néanmoins, la valeur définie alors dans les contrats de prestations s'élevait à 20 pour cent. Elle a été examinée sur la base d'une recommandation du Contrôle des finances. Il est ressorti de ce contrôle que la valeur actuelle est adéquate.

Afin qu'il reste toutefois suffisamment de temps pour éventuellement adapter les coûts supportés par un gymnase, le plafond visé quant à l'adéquation des subventions cantonales est introduit de manière échelonnée. Ainsi, le taux de référence appliqué aux bénéfices autorisés s'élèvera à 18 pour cent en 2020, à 17 pour cent en 2021 et à 16 pour cent en 2022. A partir de 2023, il se montera à 15 pour cent.

Si les bénéfices réalisés pour l'unité d'imputation Gymnase sont supérieurs à ce qui est autorisé selon le calcul ci-dessus, les subventions cantonales ne sont plus jugées appropriées et le montant perçu en trop doit être remboursé.

Jusqu'au plafond jugé approprié pour les subventions cantonales, les gymnases disposent librement de l'excédent de couverture lié à la formation gymnasiale subventionnée. Si l'excédent de couverture dépasse ce plafond, la part excédentaire doit être remboursée après le décompte final.

Ces mesures garantissent que les prestataires privés disposent d'une certaine marge de manœuvre entrepreneuriale, tout en plafonnant le surfinancement.

Le calcul des subventions cantonales se fonde sur le nombre de classes en 2018 et sur des effectifs d'élèves correspondant à 21 élèves par classe.

	2014		2018	
	Coûts supportés par le canton	dont 60 % (base pour les subventions cantonales)	Coûts supportés par le canton	dont 60 % (base pour les subventions cantonales)
Par élève de GYM1	20 283	12 170	19 258	11 555
Par élève de GYM2, GYM3 ou GYM4	26 500	15 900	25 311	15 186

Le calcul détaillé des coûts figure dans l'annexe « Base pour le calcul de la subvention cantonale par élève ». On peut constater que les subventions cantonales par élève ont diminué en raison de la baisse générale des coûts par classe supportés par le canton pour la formation gymnasiale. En GYM1, cette baisse par classe est en premier lieu due au fait que la totalité des coûts, qui a augmenté comme expliqué au point 4.1, est répartie entre un plus grand nombre de classes qu'avant. En GYM2, GYM3 et GYM4, la baisse des coûts par classe est en particulier liée au nouveau mode de répartition des coûts d'utilisation des locaux.

On a tablé sur une hausse des frais de traitement de 0,5 pour cent par an lors de la fixation des subventions cantonales pour les années 2020 à 2023. Il s'agit d'un taux de croissance forfaitaire qui permet de couvrir la progression salariale prévue pour ces prochaines années, les frais supplémentaires liés à l'assainissement de la caisse de pension ainsi que l'introduction de la discipline fondamentale Informatique dans le plan d'étude cantonal germanophone. Parallèlement, il est tenu compte du fait que les mesures d'économies arrêtées dans le cadre de l'examen des offres et des structures (baisse du nombre de leçons en GYM2, GYM3 et GYM4) n'ont pas encore déployé tous leurs effets lors de l'exercice 2018. Dès lors, le taux de croissance a été fixé plus bas que prévu. Dans ce contexte, les subventions cantonales ci-après sont allouées aux gymnases privés :

Subvention cantonale	2020	2021	2022	2023
Par élève de GYM1	11 640	11 682	11 725	11 768
Par élève de GYM2, GYM3 ou GYM4	15 307	15 369	15 430	15 491

Le calcul détaillé de l'évolution des coûts figure aussi dans l'annexe « Base pour le calcul de la subvention cantonale par élève ».

4.3 Plafonds de coûts

Pour le calcul des plafonds de coûts pour les années 2016 à 2019, on part du principe qu'en moyenne trois classes de 19 élèves seront ouvertes par année de formation.

Compte tenu des subventions cantonales allouées par élève, on obtient les plafonds de coûts suivants :

	2020	2021	2022	2023
FGB	3 281 000	3 294 000	3 307 000	3 320 000
Campus Muristalden	3 281 000	3 294 000	3 307 000	3 320 000
NMS	3 281 000	3 294 000	3 307 000	3 320 000

Les plafonds de coûts sont fixés par année et par gymnase. Si les gymnases n'atteignent pas leur plafond du fait de la diminution des effectifs d'élèves, la différence est perdue. La somme non utilisée ne peut pas être reportée à l'année suivante et n'est pas mise à la disposition des autres gymnases.

La subvention cantonale à verser effectivement aux gymnases est recalculée chaque année, dans les limites des plafonds fixés, sur la base du nombre effectif d'élèves ayant leur domicile légal en matière de subsides de formation dans le canton de Berne ainsi que du montant de la subvention cantonale valable par élève et par année scolaire.

5 Référendum financier

Le présent arrêté est soumis au référendum financier facultatif (art. 62, al. 1, lit. c de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC ; RSB 101.1]).

6 Proposition

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

Pièce jointe

- Base pour le calcul de la subvention cantonale par élève