

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 031-2015
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.83

Déposée le: 20.01.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Müller (Bern, PLR) (porte-parole)
Kohler (Spiegel b. Bern, PLR)
Cosignataires: 8

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 860/2015 du 1 juillet 2015
Direction: Direction de l'instruction publique
Classification: -



Contrepartie de l'augmentation des coûts à l'INS

Les dépenses de la Direction de l'instruction publique, qui pour faire simple sont les « coûts de la formation », ont augmenté les dix dernières années (2002-2012) de plus de 700 millions de francs, ce qui est énorme.

Il faut se demander quelle en est la contrepartie. La formation des élèves a-t-elle progressé en proportion ? Les enseignants et enseignantes sont-ils trop généreusement rémunérés ? Ce qui frappe par ailleurs, c'est qu'après de nombreuses années d'accroissement des dépenses, la première mesure que l'on propose pour faire des économies soit la réduction du nombre de leçons, ce qui nous ramène au niveau d'avant la croissance des coûts. Tout cela soulève de nombreuses questions.

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

1. Quel était le total des dépenses de l'INS en 2002, et quel était ce total en 2014 ?
2. Combien de ces dépenses ont été consacrées à l'administration (en 2002 et en 2014) ?
3. Combien des dépenses ont été consacrées aux écoles ces deux années ?
A : école obligatoire, B : écoles moyennes, C : hautes écoles (à inclusion de PHBern) ?

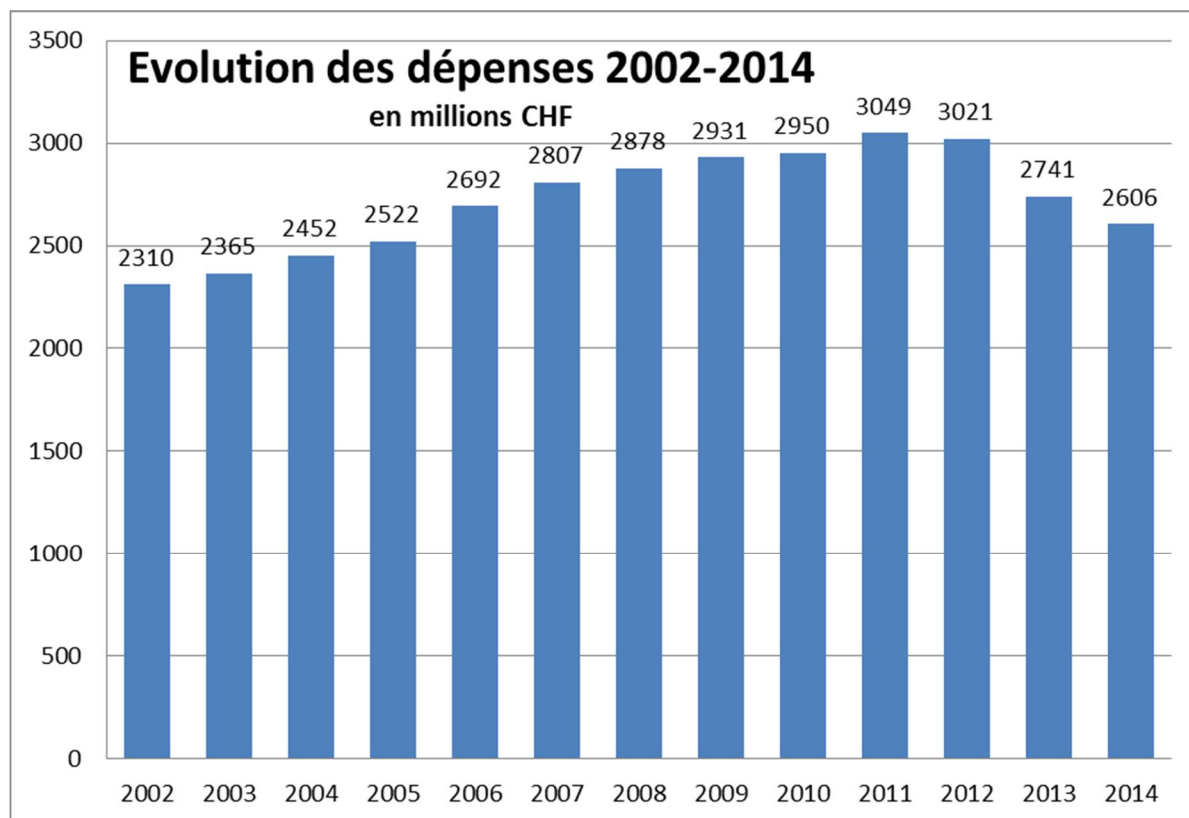
4. Et à l'école obligatoire, 1 : infrastructures, 2 : salaires des enseignants et enseignantes, 3 : autre chose ?
5. Combien d'enseignants et enseignantes travaillaient en 2002 et 2014 à l'école obligatoire ? et le nombre en équivalents plein temps ?
6. Ecole obligatoire 2002 et 2014 : combien d'élèves ? taille des classes ? nombre de leçons (en termes absolus et par élève) ? nombre de classes ? nombre de salles de classe nécessaires ?
7. Evolution des salaires des enseignants et enseignantes de l'école obligatoire ?
8. Combien de projets scolaires approuvés par le canton alors qu'ils s'écartaient des principes énoncés dans la législation sur l'école obligatoire et du plan d'études ont été menés entre 2002 et 2014 ? quels en ont été les coûts ?
9. 2002-2014 : évolution du travail social à l'école ? évolution des mesures et des projets d'intégration ?
10. Comment s'explique l'augmentation des dépenses de l'INS entre 2002 et 2014 ?
11. Dans quels domaines les coûts ont-ils le plus augmenté ?
12. Comment les résultats et les performances des élèves ont-ils évolué dans ce laps de temps (PISA etc.) ?

Réponse du Conseil-exécutif

1.

Les dépenses de la Direction de l'Instruction publique (INS) mentionnées dans l'interpellation s'élevaient à 2,3 milliards de francs en 2002 et ont atteint environ 2,8 milliards en 2007, soit une augmentation de 500 millions de francs. Il s'agit là de la plus grande part de la hausse de 700 millions évoquée par l'auteur de l'interpellation. Jusqu'en 2011, les dépenses ont encore connu une légère augmentation de 200 millions pour ne cesser de baisser jusqu'en 2014 et atteindre 2,6 milliards l'an passé. Comme indiqué, l'augmentation des dépenses a été la plus marquée jusqu'en 2007, époque où le gouvernement actuel n'était pas encore en place. Par rapport à l'année 2007, les dépenses de l'INS ont été inférieures d'exactement 200 millions en 2014.

Ces évolutions sont représentées dans le graphique suivant.



Contrairement à ce qu'affirme l'auteur de l'interpellation, les dépenses de l'INS depuis 2002 n'ont augmenté que de manière inférieure à la moyenne ; elles ont même baissé depuis 2011. Il existe différentes explications – comme c'est le cas pour chaque Direction – à cette évolution (démographie, cantonalisations, privatisations, mesures d'économie, maîtrise des coûts). Les frais de personnel (y compris les traitements de tous les membres du corps enseignant) constituent plus de 60 pour cent des dépenses de l'INS, soit le facteur de coût principal. Durant la période 2002 – 2014, la progression salariale (renchérissement compris) était de 19,5 pour cent au total (cf. question 7), ce qui correspond à une moyenne de 1,5 pour cent par année.

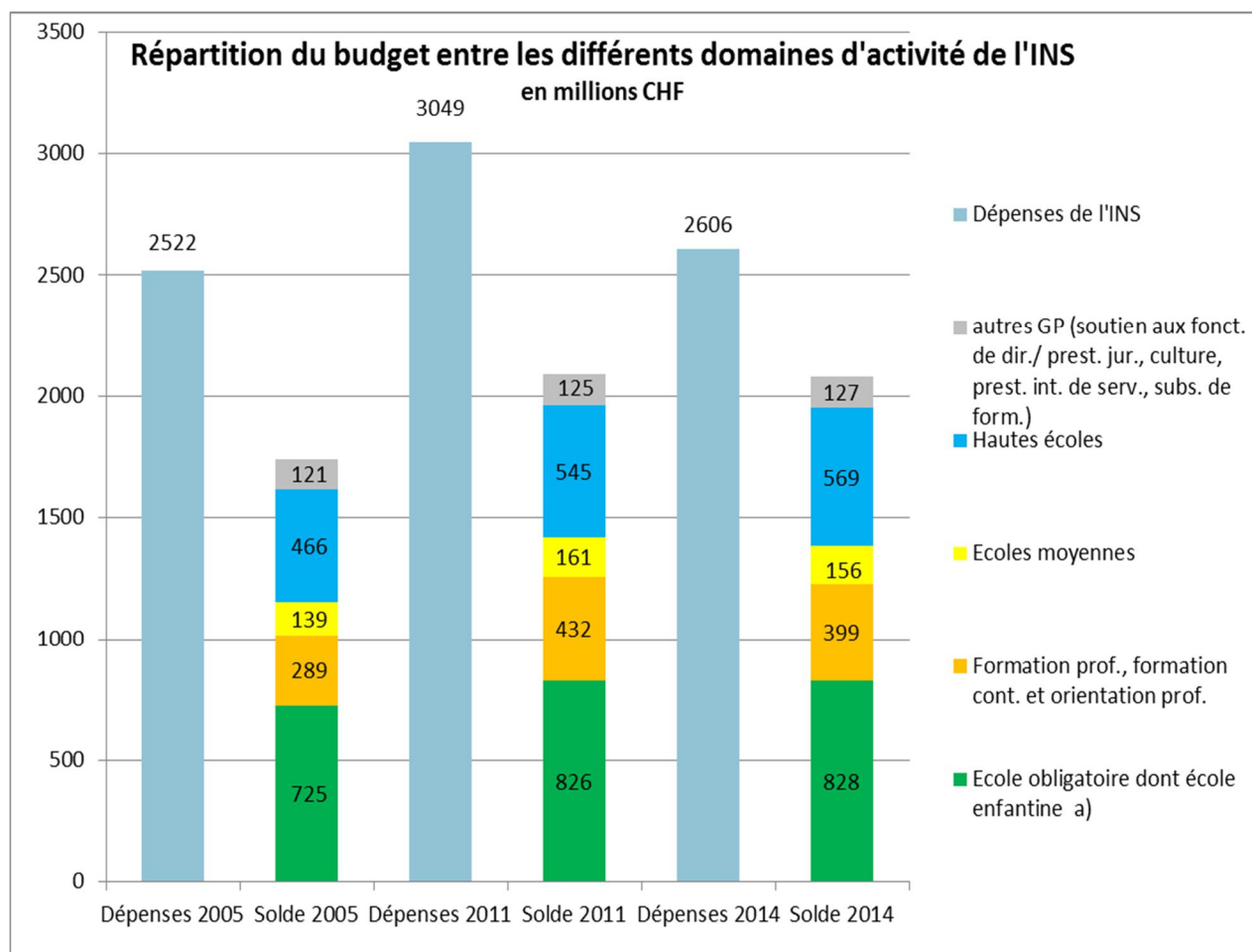
2.

Les dépenses consacrées à l'administration correspondent aux dépenses pour les fonctions de direction, d'état-major ainsi que les fonctions transversales.

Il n'est pas possible d'établir une comparaison exacte entre 2002 et 2014 puisque les groupes de produits et les produits n'ont été introduits qu'en 2005 avec le lancement de la nouvelle gestion publique (NOG). Seule une comparaison après 2005 est donc pertinente. Si l'on examine le domaine « Soutien aux fonctions de direction et prestations juridiques », on constate que le budget de la marge contributive IV (solde y compris subventions cantonales) est resté quasi identique (comptes 2005 : 17,5 millions CHF / comptes 2014 : 17,6 millions CHF). Ces 17,6 millions correspondent à une part de 1 pour cent (2005) et de 0,8 pour cent (2014) du budget de l'INS. Il en va de même pour les différents offices de l'INS : les coûts liés au soutien aux fonctions de direction et aux fonctions d'état-major et transversales correspondent à une part de 1 à maximum 2 pour cent. L'INS a informé de manière circonstanciée la Commission des finances sur les coûts et l'organisation de l'administration lors de sa visite du 16 septembre 2014.

3.

La répartition des coûts ne peut elle aussi être représentée de manière pertinente que par rapport aux budgets des groupes de produit. C'est pourquoi la comparaison a également été retenue à partir de l'année 2005 seulement.



a) En 2010, l'Orientation professionnelle (OP) a été transférée de l'école obligatoire à la formation professionnelle (volumes budgétaires env. 21 millions CHF).

On voit sur ce graphique que, jusqu'en 2011, les budgets ont augmenté dans tous les domaines de formation tandis que les dépenses pour les « autres groupes de produits » sont demeurées quasi identiques. Ces dernières années, elles ont stagné ou même baissé dans certains domaines. Outre les évolutions démographiques (p. ex. relative stagnation du nombre d'élèves de la formation professionnelle initiale), ce phénomène est également la conséquence d'optimisations majeures dans la fourniture de prestations.

4.

Les coûts d'infrastructure de l'école obligatoire sont assumés par les communes ; le canton et les communes se partagent les coûts des traitements (70 % pour le canton et 30 % pour les communes). Au total, cela représente une répartition à parts égales entre le canton et les communes dans le domaine de l'école obligatoire (traitements, infrastructure).

La part des traitements du corps enseignant par rapport aux dépenses liées à l'école obligatoire était de 94 pour cent en 2002. En 2005 (1^{re} année NOG), elle était de 90 pour cent. Elle a depuis légèrement baissé (86 %). Toutefois, si l'on prend à nouveau en considération les indemnités dues aux communes pour les écoles à journée continue, le travail social en milieu scolaire, les écoles de musique, etc., puisqu'il s'agit en fin compte de frais de personnel, la part reste presque constante (91%).

Si la part des frais de biens, services et marchandises était encore de 13,6 millions de francs en 2005, elle n'était plus que de 3,2 millions en 2014.

5.

Lors de l'année scolaire 2002-2003, 15 736 enseignants et enseignantes étaient en activité à l'école obligatoire. Cela correspond à 8 506 équivalents plein temps (EPT). En 2013-2014, il y avait encore 12 733 enseignants et enseignantes (7 917 EPT). Au cours de cette période, le taux d'occupation moyen a augmenté, passant de 54 à 62 pour cent.

6.

Les informations souhaitées sont résumées dans le tableau ci-après. Le canton n'est toutefois pas chargé de l'exploitation des locaux de l'école obligatoire, les installations scolaires étant la propriété des communes. Le nombre de salles de classe nécessaires ne peut donc être communiqué.

Données de l'école enfantine à la 11 ^e année	Année scolaire 2002-2003	Année scolaire 2013-2014
Nombre d'élèves	110 577	99 596
Taille des classes	18,07	18,61
Nombre de leçons en chiffres absolus	242 420	225 630
Nombre de leçons par élève	2,19	2,27
Nombre de classes	6 117	5351

7.

S'agissant de l'évolution des traitements, les décisions suivantes ont été prises pour la période considérée :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Progression individuelle des traitements	1,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	1,0	0,0	0,7	1,1	1,1	0,4	1,5
Renchérissement	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	1,0	2,8*	0,3	0,7	0,4	0,0	0,0

* 0.5 % rétroactivement au 1^{er} juillet 2008

A l'automne 2013, la révision de la loi sur le statut du corps enseignant (LSE) – qui comprenait la modification indirecte de la loi sur le personnel (LPers) – a été adoptée. Elle prévoit l'optimisation de la progression individuelle des traitements pour les membres du corps enseignant et le personnel cantonal et garantit à nouveau, combinée à la stabilisation de la planification financière apportée par l'examen des offres et des structures (EOS), qu'1,5 pour cent de la masse salariale sera dévolu chaque année à la progression individuelle des traitements.

Grâce à ces nouvelles conditions plus favorables, les traitements des membres du corps enseignant et du personnel cantonal pourront redevenir concurrentiels à moyen et à long terme.

8.

Entre 2002 et 2014, cinq expériences pédagogiques ont été lancées dans le domaine de l'école obligatoire.

— **Expérience pédagogique « Erweiterte Beurteilung am Schulstandort Stapfenacker (Stadt Bern) » (évaluation élargie à l'école de Stapfenacker [ville de Berne])**

Cette expérience pédagogique permet de récolter des expériences pour ce qui est de l'évaluation sans notes. Elle prendra fin à l'été 2018. Aucune mise en œuvre généralisée n'est prévue.

Coûts : environ CHF 50 000 /année (de 2002 à 2014 : env. CHF 600 000)

— **Expérience pédagogique « Hochbegabte II » (soutien aux élèves surdoués)**

Cette expérience pédagogique a permis, entre 2005 et 2008, de collecter des expériences dans le domaine du soutien aux élèves surdoués. Ce dernier a été généralisé à partir de 2009 dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 17 de la loi sur l'école obligatoire du 19 mars 1992 (LEO ; RSB 432.210).

Coûts : environ CHF 52 000/année (de 2005 à 2008 : environ CHF 208 000)

— **Expérience pédagogique « Basisstufe »**

De 2004 à 2013, cette expérience pédagogique a permis de recueillir des expériences pour cette nouvelle forme d'enseignement de l'école enfantine jusqu'à la 4^e année scolaire. Depuis l'année scolaire 2013-2014, les communes ont la possibilité, sur demande, d'ouvrir des classes de Basisstufe (état actuel : 33 communes).

Coûts : environ CHF 840 000/année (de 2004 à 2013 : env. CHF 8 400 000)

La mise en œuvre révèle que le besoin supplémentaire n'est pas aussi élevé que dans l'expérience pédagogique car les communes qui introduisent la Basisstufe améliorent souvent l'efficacité de leur unité scolaire.

— **Expérience pédagogique « Cycle élémentaire »**

Cette expérience pédagogique a servi à récolter des expériences de 2005 à 2013 pour ce nouveau type d'enseignement de l'école enfantine à la 4^e année scolaire. Depuis l'année scolaire 2013-2014, les communes peuvent, sur demande, ouvrir des classes de cycle élémentaire (état actuel : 5 communes).

Coûts : environ CHF 100 000 /année (de 2005 à 2013 : env. CHF 900 000)

— **Expérience pédagogique « Des équipes pédagogiques au service des apprentis-sages »**

Cette expérience pédagogique, qui s'étend de 2014 à 2019, vise à recueillir des expériences dans le but de réduire le nombre d'enseignants et enseignantes par classe.

Coûts : environ CHF 113 000.-/année

9.

Le travail social en milieu scolaire a surtout commencé à se développer à partir de 2004, à l'initiative des communes et à leurs propres frais. En 2012, il était proposé au total dans 58 communes et concernait quelque 43 000 élèves (sans participation financière du canton). Fin 2014, l'INS a, s'appuyant sur l'article 20a LEO, versé pour la première fois aux communes des subventions pour le travail social en milieu scolaire. Le cofinancement du canton correspond actuellement à 10 pour cent des coûts de traitement effectifs et s'élevait en 2014 (à partir du début de l'année scolaire) à environ 600 000 francs. A l'heure actuelle, près de 50 000 élèves ont accès au travail social en milieu scolaire.

En 2002, quelque 4010 élèves scolarisés à l'école obligatoire (3,6 %) fréquentaient une classe spéciale. En 2014, ils n'étaient plus qu'environ 1680 (1,7 %). Ce constat montre que l'école obligatoire a une tendance généralement intégrative dans le canton de Berne. Depuis 2009, les communes décident elles-mêmes de gérer des classes spéciales avec les moyens à leur disposition ou d'organiser une scolarité intégrative. Depuis 2009, les projets d'intégration d'enfants souffrant d'un handicap financés par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale ont augmenté à l'école régulière (près de 50 intégrations approuvées en 2009, 297 en 2014).

10.

Comme déjà évoqué à la question 1, les progressions salariales sont le facteur principal de l'augmentation des dépenses dans le domaine de l'INS. L'évolution démographique et différentes réorganisations (transferts d'écoles à l'INS, système de subventionnement des hautes écoles, etc.) constituent d'autres facteurs significatifs.

Dans l'ensemble, l'évolution des dépenses, inférieure à la moyenne et même en baisse ces dernières années, montre toutefois une maîtrise des coûts affirmée. En effet, le développement simultané des hautes écoles et de l'offre des écoles à journée continue – pour ne citer que deux exemples – n'a été possible que grâce à l'engagement de moyens importants et à leur utilisation efficace. L'EOS a en outre permis de garantir dans le budget et dans la planification des dépenses et des finances des moyens pour la progression individuelle des traitements de 1,5 pour cent.

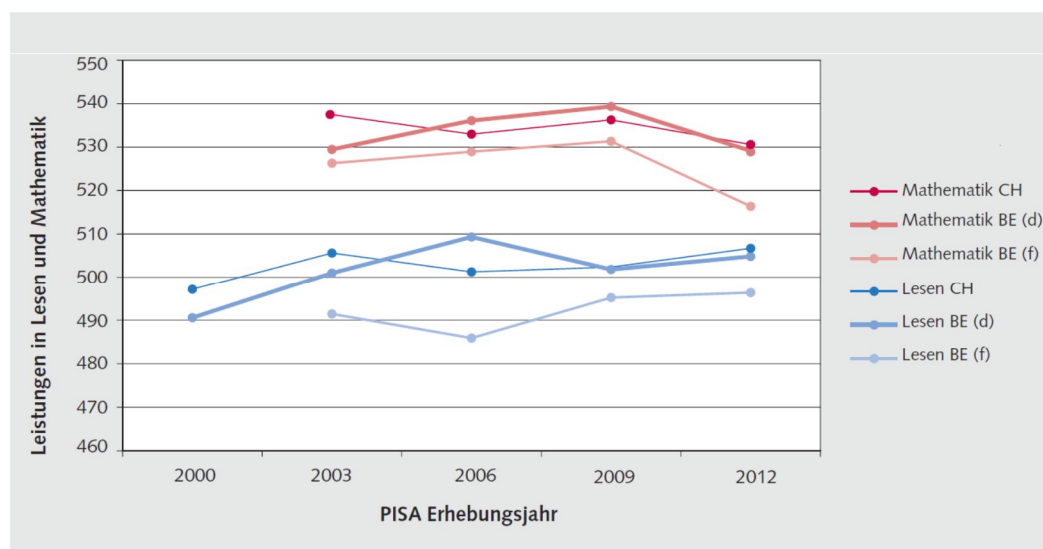
11.

Comme on peut le constater dans le graphique figurant à la question 3, la hausse des dépenses se situe presque exclusivement dans les domaines de la formation. Les augmentations ont ainsi concerné les hautes écoles, le domaine de l'enseignement préscolaire et obligatoire et le domaine des écoles moyennes et de la formation professionnelle.

12.

Les cinq études PISA menées de 2000 à 2012 illustrent l'évolution des compétences des élèves en lecture et en mathématiques. Chez les élèves bernois de 11^e année, on constate une légère évolution positive en lecture et une évolution plutôt négative pour ce qui est des mathématiques (cf. graphique). L'évolution légèrement positive en lecture se remarque avant tout dans le groupe des élèves aux résultats scolaires faibles et se traduit, dans la partie germanophone du canton, par une diminution significative au niveau statistique du groupe à risque (compétences en lecture < niveau 2) de 19 à 13 pour cent.

Le *Lehrplan 21* conduira à un renforcement de ces deux domaines puisqu'il est prévu d'augmenter le nombre de leçons en mathématiques et en allemand.



Evolution des performances en lecture et en mathématiques 2000-2012 (selon PISA)

Remarque : les fluctuations annuelles hétérogènes d'un relevé à l'autre se situent pour la plupart dans les limites de l'erreur d'échantillonnage. En d'autres termes, elles ne reflètent vraisemblablement pas de véritables évolutions mais sont la conséquence de différences aléatoires dans la composition de l'échantillon.

Source : Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz (2014) : PISA 2012 : « Porträt des Kantons Bern » (partie germanophone), p. 59.

Destinataire

- Grand Conseil