

Compétences partagées et financement de l'école obligatoire, le cas suisse

Bernard Dafflon

- 1 La logique des compétences partagées**
- 2 Organisation de la scolarité obligatoire entre les trois niveaux de gouvernement**
- 3 Les responsabilités partagées**
- 4 La répartition des coûts et le subventionnement**
- 5 Les sources de financement**
- 6 Données financières**

1 La logique des compétences partagées

Les compétences partagées: cas de l'école primaire publique

intrants de la fonction de production	centre	région		commune	
		associée	seule	associée	seule
a) formation des enseignants					
b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants					
c) programmes scolaires					
d) matériel pédagogique					
e) matériel scolaire					
f) bâtiments scolaires <ul style="list-style-type: none"> ✓ construction ✓ maintenance ✓ conciergerie 					
g) organisation de l'école					
h) transports scolaires					
i) cantine scolaire, repas à l'école					
j) ...					
analyse à la lumière des critères justifiant la (dé)centralisation : déconcentration / délégation / dévolution (→ arguments de la matrice de décentralisation)					

2 Organisation de la scolarité obligatoire entre les trois niveaux de gouvernement

Confédération	<p>Constitution fédérale, art. 48, 48a et 62. conventions inter-cantoniales [48] force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions [48a] enseignement de base obligatoire [62]</p>
Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique	<p>Accord inter-cantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat Harnos).</p>
canton	<p>Législatif : Fribourg (pour exemple) <i>Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire</i> Exécutif : Conseil d'Etat (Conseil des Ministres) Administratif : Direction de l'instruction publique Conférences des autorités scolaires [55] → Arrondissements d'inspection scolaire [52]</p>
cercle scolaire association de communes	<p>→ Cercles scolaires [59] territoire d'une ou de plusieurs communes permettant la formation et le fonctionnement durable d'au moins un établissement scolaire au sens de l'article 50. Les communes délimitent les cercles scolaires [60].</p> <p>Collaboration intercommunale [61] Lorsqu'un cercle scolaire primaire est constitué de plusieurs communes, celles-ci collaborent en concluant une entente intercommunale ou en constituant une association de communes.</p> <p>→ Direction d'établissement scolaire [50] Conseil des parents [31]</p>
commune	<p>Cercle scolaire à une commune [59] Les communes pourvoient à ce que chaque enfant reçoive l'enseignement obligatoire [56]. Les communes sont tenues d'offrir un enseignement et, dans les limites de leurs attributions, de veiller au bon fonctionnement de leur établissement scolaire et d'assurer un cadre de travail approprié. [57]</p>

3 Les responsabilités partagées enseignement primaire et secondaire (Cycle d'orientation), canton de Fribourg

intrants de la fonction de production	centre ¹	inter-cantonal (Harmos) ²	canton ³	commune ³
1	2	3	4	5
a) formation des enseignants	reconnaissance des diplômes [COOR 62]	reconnaissance des diplômes et standards de formation [7]	<i>formation des enseignants</i> [45] = être titulaires d'un <i>diplôme d'enseignement reconnu par la CDIP²</i>	
b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants			statut des enseignants [45], engagement [46]	
c) programmes scolaires	instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4; [48a – dès 2006] <i>durée et objectifs des niveaux d'enseignement</i> [COOR 62]	harmonisation des objectifs [1], domaines de la formation de base [3], enseignement des langues [4]	<i>langues d'enseignement</i> [11], <i>plans d'études</i> [22]	
d) matériel pédagogique			projets pédagogiques innovants [24]	
e) matériel scolaire			moyens d'enseignement [22],	procurer aux élèves et au corps enseignant le matériel et les fournitures scolaires nécessaires [57]
f) bâtiments scolaires			un besoin reconnu après l'analyse des données locales et régionales [8 ⁴], programme des locaux [6 ⁵]	locaux et installations scolaires [57]
✓ construction				
✓ maintenance et entretien				entretien et gestion courante [57]
✓ conciergerie				engager le personnel administratif et technique

				nécessaire au bon fonctionnement de l'établissement [57];
g) organisation de l'école	début de l'année scolaire [62] ⁸ âge de l'entrée à l'école [COOR 62]	âge de scolarité obligatoire [5], durée des degrés scolaires [6], horaires scolaires [11]	âge de la scolarité obligatoire [6,7] année scolaire [18], calendrier scolaire [19], jours de congés [20], congés spéciaux [21], effectif des classes [26], ouverture, fermeture et maintien des classes [27]	règlement scolaire [57], approuver l'organisation de l'année scolaire [57];
h) transports scolaires				transports scolaires [57]
i) cantine scolaire, repas à l'école				
j) accueil extra-scolaire		structures d'accueil hors du temps d'enseignement [11]		proposer un accueil extrascolaire des élèves [57],
k) bibliothèque scolaire				créer et gérer une bibliothèque ou en permettre facilement et gratuitement l'accès aux élèves [57]
l) Services de logopédie, psychologie et psychomotricité	formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés [62 dès 2008]			soutien en matière de psychologie, traitements en matière de logopédie et de psychomotricité [63]
m) salle de sport liée à l'activité scolaire ³ ✓ construction	peut déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles [68], obligatoire à l'école obligatoire et au degré secondaire supérieur: au moins trois périodes hebdomadaires d'éducation physique [12 ⁷]		sport scolaire obligatoire [4 ⁶] condition choix du terrain [10 ⁵] plan cantonal des salles de sport [9 ⁴] critères de subventionnement [13 ⁵]	construction [2 ⁴]
✓ maintenance et entretien				maintenance et entretien [2 ⁴]
✓ conciergerie				personnel [2 ⁴]

4 La répartition des coûts et le subventionnement

nature des coûts		répartition FR en %	
		canton	communes
a	formation des enseignants	100	
b	traitement du corps enseignant, du personnel socio-éducatif, personnel des classes-relais, et les charges y relatives (assurances sociales, caisse de retraite, etc) ; frais de déplacement du personnel socio-éducatif itinérant;	50	50
c, d	toutes les charges du pilotage pédagogique, y compris les participations cantonales à Harnos (coordination horizontale)	100	
e	matériel scolaire		100
f m	maintenance, entretien, conciergerie, frais d'exploitation : bâtiments scolaires, locaux repas et activités extra-scolaires, salle de sport, terrain de sport		100
g	organisation de l'école,		100
h	transports scolaires,		100
i j	repas scolaires accueil extrascolaires		CT moins contributions des parents
k	bibliothèque scolaire		100
l	services de logopédie, psychologie, psychomotricité		100

Le subventionnement des infrastructures scolaires

Le subventionnement des investissements scolaires répond à trois questions: quels bâtiments sont éligibles, pour quels contenus, à quel taux de subvention ? Les constructions scolaires doivent correspondre à des besoins généralement définis par le canton.

bâtiment	contenu	Base de calcul
terrain	zone d'utilité publique	entièrement à charge de la commune
a) bâtiment d'école b) salles de sport destinées principalement à un usage scolaire	la réalisation d'infrastructures nouvelles, l'agrandissement d'infrastructures existantes,	forfait, mais au plus les coûts effectifs si inférieurs au forfait
	la transformation d'infrastructures existantes	coûts effectifs
	aménagement extérieurs, cours de récréation, places sèches, piste d'athlétisme de 100 mètres, pour l'école du cycle d'orientation	coûts effectifs standards de qualité et de quantité définis
c) pavillons provisoires ou autres locaux destinés à l'enseignement d) locaux destinés aux accueils extrascolaires		achat ou la location
d) mobilier,	acquisition initiale	coûts effectifs
e) équipement didactique,	exclusivement pour les écoles du cycle d'orientation (secondaire)	standards de qualité et de quantité définis

Taux des subventions variables en % des montants subventionnables (Fribourg)

16.8 %	écoles enfantines et primaires
45.0 %	écoles secondaires (écoles du cycle d'orientation)
- pour les travaux reconnus de transformation d'un bâtiment scolaire, une réduction de 10 % sur le total des frais est opérée au titre d'entretien courant,	
- à l'exception des subventions pour les locations, il n'est pas attribué de subvention lorsque le montant de celle-ci est inférieur à 15 000 francs.	

Subventions forfaitaires, en francs par m² de surface nette

1 710 CHF	pavillon, en cas de revente, remboursement de 1/10 ^{ème} de la subvention par année
2 340 CHF	salles de classe, de dessin, activités créatrices, salle d'informatique, locaux d'accueil extrascolaire, bibliothèque, locaux de service
2 880 CHF	salle de musique et de chant, locaux pour l'enseignement de l'économie familiale
3 330 CHF	salles de science, biologie, chimie, physique

Subventions forfaitaires des salles de sport

- huit classes au moins
- forfaits sont calculés sur la base du nombre d'habitants
- ouvrir l'exploitation de la salle non seulement aux écoles, mais à la population et aux clubs sportifs.
- planification cantonale des salles de sport

Forfait en CHF	dimension de la salle Larg. x Long. x H en mètres	nombre d'habitants
1 377 000	15 x 26 x 6 ou 7	1000 à 1499

1 692 000	16 x 28 x 7	1500 à 1999
1 890 000	27 x 39 x 7	2000 et plus
2 223 000	22 x 44 x 7 à 9 et plus	2000 et plus

5 Les sources de financement

Le budget ordinaire

Les subventions et transferts contributifs

L'impôt scolaire

- Sous la forme d'un coefficient annuel supplémentaire porté sur les impôts directs (piggyback tax) pour couvrir exclusivement la construction, la rénovation et l'entretien du bâtiment d'école et le traitement des instituteurs/trices.
- Ces dispositions des lois fiscales cantonales ne sont plus appliquées : concurrence fiscale, pas de traçabilité, logique utilisateurs-bénéficiaires douteuse

Contributions des parents

- principe de la gratuité de l'école.
- les législations cantonales fixent des montants maximaux
- principe général : le prix facturé ne peut dépasser le cout effectif moyen d'exploitation
- Pour les familles à revenu modeste, ces montants sont pris dans leur budget d'aide sociale.

300 CHF par élève et par année	frais et fournitures scolaire, le petit matériel, les matériaux des activités créatrices
400 CHF	courses d'école d'un jour, une semaine thématique (hors enceinte de l'école), les semaines vertes, les camps (de ski, par exemple), comprenant le logement, la nourriture et le matériel,
400 CHF	au secondaire les repas pris dans le cadre de l'enseignement de l'économie familiale
8.50 CHF par repas	repas scolaire ;

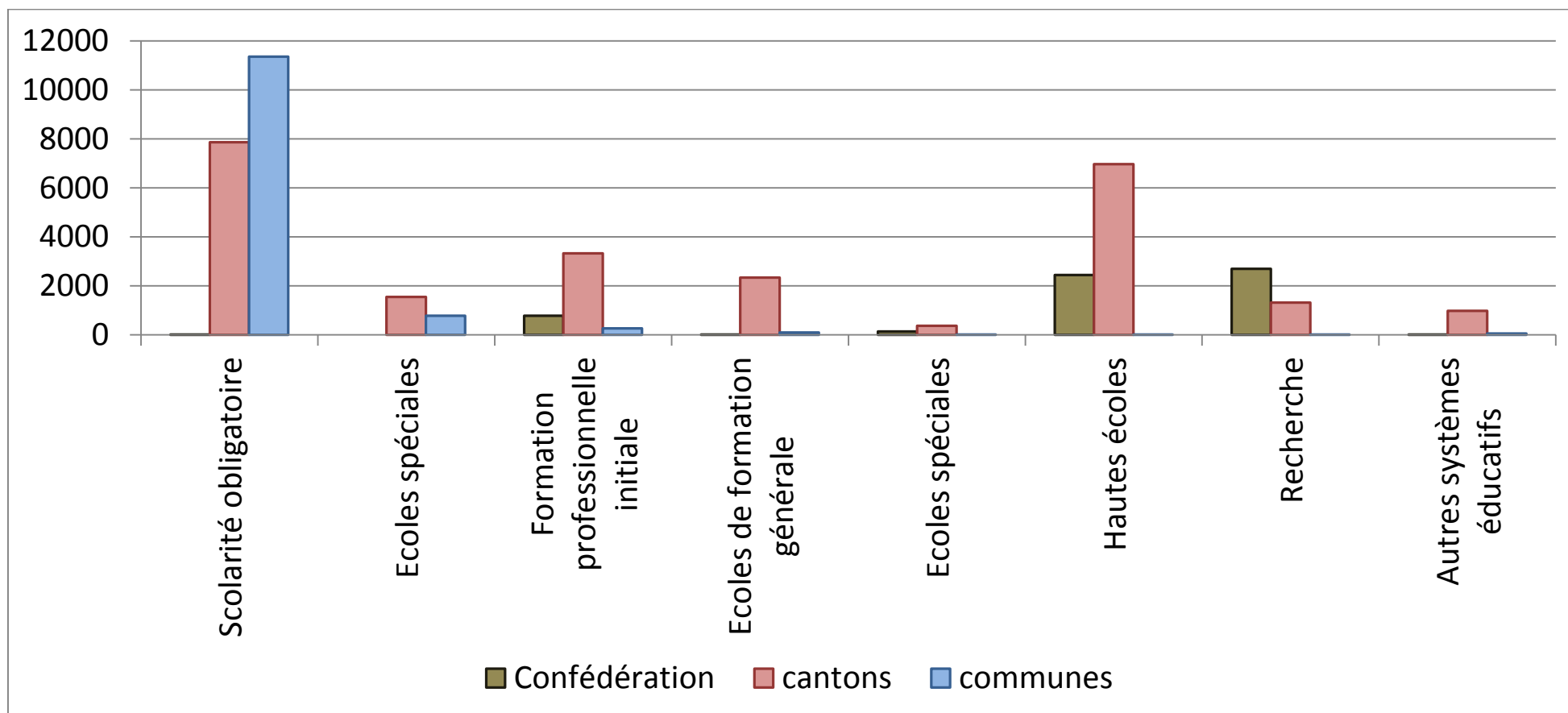
entre 3.50 et 8.00 CHF par heure
selon le salaire des parents

accueil extrascolaire, devoirs surveillés

6 Données financières

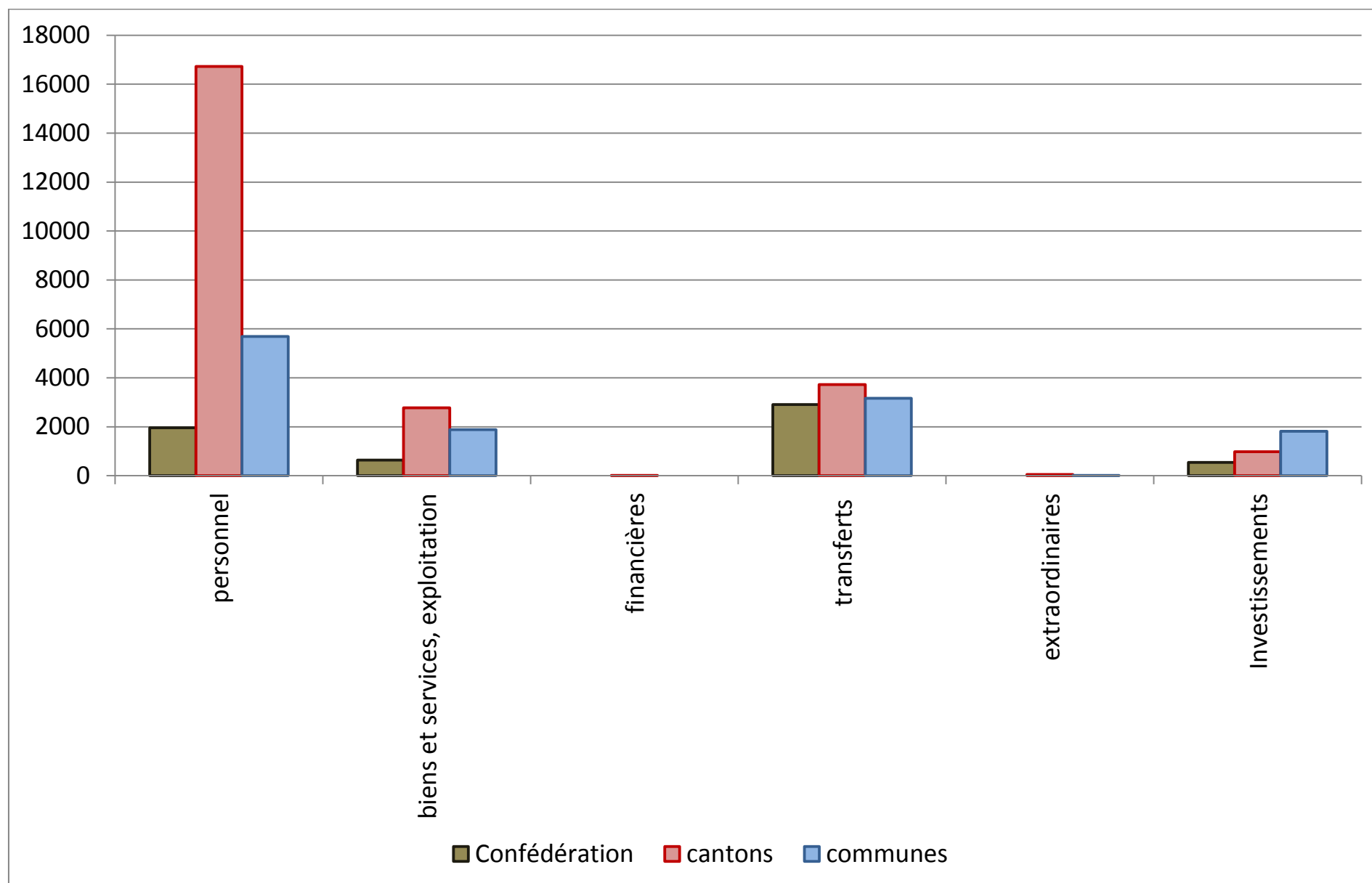
Dépenses totales «2 Formation» → en 2015 6,6% du PIB (dépenses publiques = 35.8% du PIB)

Dépenses totales par fonction «2 Formation», 2015, en millions CHF





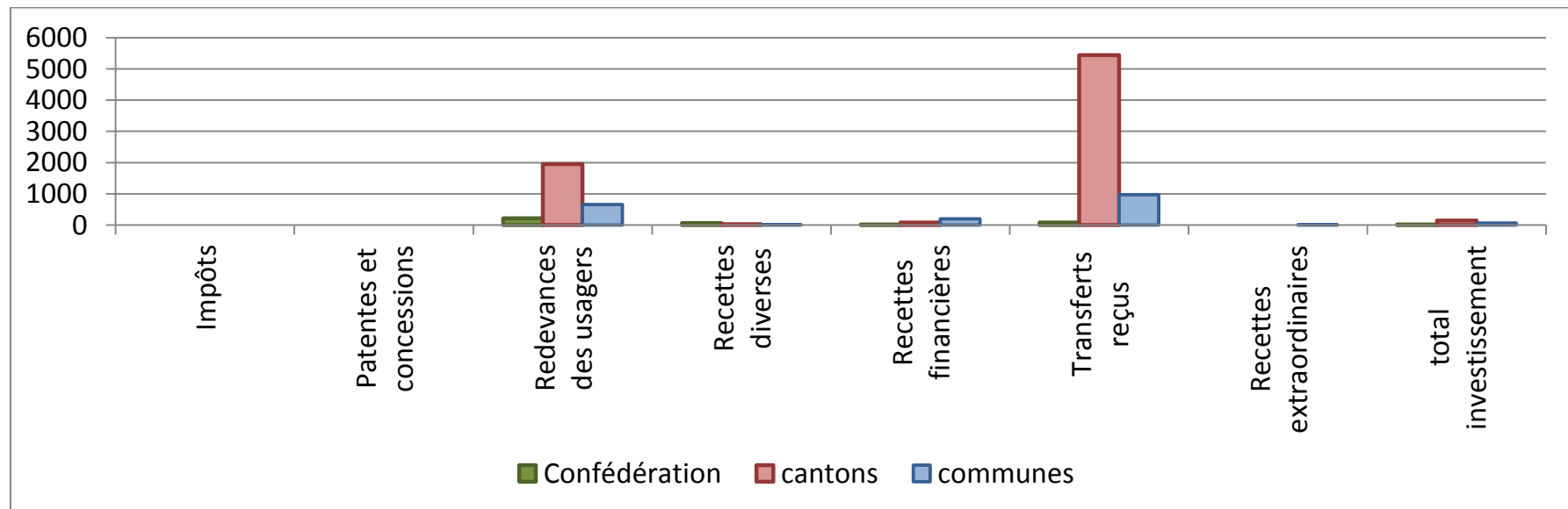
Dépenses totale par nature, «2 Formation», 2015, millions CHF



Les recettes fonctionnelles «2 Formation»

	Confédération	cantons	communes
40 Impôts	0	0	0
41 Patentes et concessions	0	0	0
42 Redevances des usagers	220 ¹	1953 ²	654
43 Recettes diverses	66	31	1
44 Recettes financières	14	81	196
46 Transferts reçus	83	5439 ³	970
48 Recettes extraordinaires	0	0	0
4 total fonctionnement	383	7505	1822
6 total investissement	16	143	61
total	399	7648	1882
total des dépenses «2 Formation»	6044	24707	12560
transferts en % des dépenses	1.4	22.0	7.7
redevances en % des dépenses	3.6	7.9	5.2

1 à hauteur de 102 millions CHF provenant des «27 Hautes Ecoles», et 109 provenant de la «28 Recherche»
 2 à hauteur de 838 millions CHF provenant des Hautes Ecoles et 572 de la Recherche.
 3 à hauteur de 1343 millions CHF pour les Hautes Ecoles et 604 pour la Recherche



Finances publiques de la fonction 21 Scolarité obligatoire

en millions CHF		Confédération	cantons	communes
30	Dépenses de personnel	0	6443	5381
31	Dépenses de biens et services d'exploitation	0	292	1820
34	Dépenses financières	0	0	0
36	Dépenses de transfert	1305	919	2353
38	dépenses extraordinaires	0	0	7
3	dépenses de fonctionnement	1305	7654	9562
5	Dépenses d'investissement	0	209	1795
	Dépenses totales	1305	7863	11356
	part de chaque niveau de gouvernement	6%	38%	55%
40	Impôts	0	0	0
41	Patentes et concessions	0	0	0
42	Redevances des usagers	0	122	568
43	Recettes diverses	0	2	1
44	Recettes financières	0	1	190
46	Transferts reçus	0	2184	782
48	Recettes extraordinaires	0	0	0
4	total fonctionnement	0	2308	1542
6	total investissement	0	1	54
	Recettes totales	0	2309	1596
pourcentage des dépenses de fonctionnement financées				
par les transferts reçus		0	27.7	6.9
par redevances des usagers		0	1.6	5.9

Merci pour votre attention

www.unifr.ch/finpub

bernard.dafflon@unifr.ch