

Rapport sur les nouveaux modèles de pilotage et de financement pour l'école obligatoire

(Version adaptée après la consultation sur le rapport du Conseil-exécutif concernant l'évaluation de la LPFC)

**Auteurs : Heinz Röthlisberger
Brigitte Herren**



Contenu et objet du rapport

Le présent rapport expose les premiers résultats de la phase de conception du projet « Réforme du financement de l'école obligatoire » (RFEO). Il décrit trois modèles de base pouvant être appliqués pour adapter le pilotage et le financement de l'école obligatoire actuels, ainsi que leurs incidences financières sur les communes. Ces modèles font l'objet d'une évaluation technique, tandis que d'autres critères envisageables sont mentionnés.

Comme les trois modèles de base peuvent parfois avoir des incidences financières considérables sur les communes, un modèle combiné, associant divers éléments empruntés aux modèles de base, est aussi décrit.

Dans sa première version, ce rapport a complété celui du 19 décembre 2007, adressé par le Conseil-exécutif au Grand Conseil, sur l'optimisation de la répartition des tâches et de la péréquation financière et compensation des charges dans le canton de Berne (LPFC 2012) - appelé ci-après rapport LPFC. Il était disponible sur Internet en tant que source d'information complémentaire destinée aux partis politiques, aux associations et au public pour la consultation sur le rapport LPFC 2012. A l'issue de la consultation, la Direction de l'instruction publique a retravaillé le modèle combiné et a commenté les modifications dans un chapitre supplémentaire (chapitre 8).

Septembre 2008

Table des matières

1.	Résumé.....	3
2.	Situation initiale.....	5
3.	Approches possibles pour la modification du système de financement actuel	7
3.1	Procédure suivie pour l'élaboration de nouveaux modèles.....	7
3.2	Vue d'ensemble	8
3.3	Evaluation initiale des approches	8
3.4	Les modèles possibles.....	12
3.5	Thèses retenues pour l'élaboration des modèles	13
4.	Réflexions fondamentales sur le financement de l'école obligatoire.....	16
4.1	Exigences posées au financement	16
4.2	Instances pouvant assumer le financement.....	16
4.3	Questions centrales	17
5.	Pilotage et financement de l'école obligatoire avec un statu quo et avec les nouveaux modèles de base.....	19
5.1	Procédure de mise au point et de discussion des modèles	19
5.2	Récapitulatif et résumé	19
6.	Modèle combiné : répartition des charges et contributions par élève.....	21
6.1	Description du modèle	21
6.2	Incidences.....	22
6.3	Evaluation provisoire du modèle combiné	23
7.	Poursuite de l'élaboration et de l'évaluation de nouveaux modèles de pilotage et de financement.....	24
8.	Poursuite de l'élaboration du modèle combiné après la consultation sur le rapport LPFC	25
8.1	Résultats de la consultation sur le domaine de l'école obligatoire et sur les traitements du corps enseignant.....	25
8.2	Optimisation du modèle combiné.....	26
8.3	Appréciation du modèle combiné simplifié.....	31
8.4	Questions politiques.....	31
9.	Procédure, durée nécessaire et coûts de l'introduction d'un nouveau modèle de pilotage et de financement	33
10.	Annexes.....	35
10.1	Répartition des charges (statu quo).....	35
10.2	Modèle de base 1 : amélioration du statu quo	38
10.3	Modèle de base 2 : leçons par élève	42
10.4	Modèle de base 3 : contributions par élève (financement des prestations).....	47
10.5	Modèle combiné (version révisée à la suite de la consultation) :.....	52

Rapport sur les nouveaux modèles de pilotage et de financement pour l'école obligatoire

1. Résumé

Dans le cadre des projets d'adaptation de la péréquation financière et de la compensation des charges (LPFC 2012) et de la révision totale de la loi sur l'école obligatoire (REVOS 2012), un nouveau modèle de financement doit être trouvé pour l'école obligatoire. Sous sa forme actuelle, la répartition des charges rend difficile toute adaptation à l'évolution démographique et aux changements que connaissent la politique sociale et la politique de la formation. Elle empêche que les faibles moyens disponibles pour les nouvelles tâches du système éducatif soient engagés efficacement.

La répartition des tâches entre le canton, les communes et les écoles doit s'accompagner d'une définition claire des tâches, des responsabilités et des compétences, les objectifs étant qu'elles soient attribuées sans ambiguïté et que l'autonomie communale soit renforcée. Les communes doivent se voir accorder une plus grande liberté dans la constitution et l'organisation de leur programme scolaire et être en mesure de s'adapter plus rapidement aux changements concrets qui surviennent. Le nouveau système de financement devra répondre aux exigences essentielles de souplesse et de transparence.

La liste des critères d'exigences à appliquer a été dressée en collaboration avec des experts et des représentants des écoles, des communes et de l'administration. Une équipe de projet de la Direction de l'instruction publique a ensuite repris ces critères dans l'élaboration de trois modèles de base, qui présentent entre eux de nettes différences selon leur position envers les dimensions fondamentales déterminantes :

- financement selon les coûts / financement selon les prestations,
- principe de causalité / principe de solidarité
- financement global / allocation de moyens centralisée
- égalité des chances / autonomie communale.

A titre complémentaire, un modèle combiné a été élaboré pour tenter de concilier les exigences contradictoires.

Le **modèle de base 1** (5.2 et 6.2) est une variante du système de répartition des charges en vigueur. En accordant plus de poids au nombre de classes, il renforce l'application du principe de causalité, tandis qu'une pondération tenant davantage compte de la population résidante augmente la solidarité. La répartition des charges entrave l'engagement efficace des moyens et les adaptations structurelles puisqu'une commune peut à peine constater les conséquences financières d'une organisation efficace de ses écoles. Quant à la répartition des charges basée uniquement sur le nombre de classes, elle induit une redistribution de grande ampleur entre communes à faible et à forte proportion d'élèves.

Dans le **modèle de base 2** (5.3 et 6.3), le canton prescrit un nombre maximal de leçons par élève, qu'il finance à 70 pour cent. Les leçons dépassant cette limite sont à la charge de la commune. Le canton ne donne plus que des consignes reposant sur des motifs pédagogiques et les communes sont libres d'utiliser les leçons attribuées

comme elles l'entendent. La pression financière qui les incite à adapter leurs structures scolaires est plus marquée. La collaboration intercommunale est encouragée.

Le **modèle de base 3** (5.4 et 6.4) repose sur le financement selon les prestations, dans la mesure où le canton octroie des contributions forfaitaires fixes par élève. L'ajustement des structures scolaires et la constitution de centres régionaux deviennent nécessaires. Les exigences posées aux communes et aux écoles augmentent en termes de compétences. Les coûts par élève variant énormément entre les communes, le modèle de base 3 induit une forte redistribution.

Le **modèle combiné** (7) reprend le principe de solidarité. Le canton assume la moitié des frais de personnel de chaque commune et verse des contributions fixes par élève. Les communes fournissent une contribution solidaire proportionnelle à leur population. Elles sont alors soumises à une pression légèrement plus forte qui les incite à engager efficacement les moyens disponibles, à adapter leurs structures et à collaborer entre elles. Si ce modèle compte lui aussi ses gagnants et ses perdants par rapport au système actuel, la redistribution qu'il induit est moins large qu'avec les modèles 2 et 3. Mais les incitations financières et l'autonomie communale sont elles aussi plus faibles.

Le modèle combiné a été présenté pour la première fois aux communes, aux partis politiques, aux organisations et au public dans le cadre de la consultation sur le rapport LPFC.

Un soutien de principe au modèle combiné ressort des prises de position formulées lors de la consultation, mais des adaptations sont demandées sur certains points. Les membres du corps enseignant des tranches d'âge supérieures, plus chers, ne doivent pas être discriminés. Les charges des communes qui dépendent de la structure sociale de la population, de la proportion d'élèves dans la population totale, de la topographie et de la structure de l'habitat et sur lesquelles il est donc difficile d'influer doivent si possible être compensées. En outre, les nouvelles exigences posées aux autorités communales et aux directions d'école concernées du fait du passage à un nouveau modèle de financement doivent pouvoir être maîtrisées. Il est jugé indispensable que les organisations et personnes concernées soient associées précocement au processus et qu'elles soient massivement soutenues lors de la mise en œuvre du modèle combiné une fois adapté.

Par principe, le nouveau modèle de financement doit garantir à chaque élève du canton l'accès à un programme scolaire de qualité respectant l'égalité des chances. Etant donné la diversité sociodémographique et la disparité topographique que présentent les communes bernoises, ce ne sera possible qu'en aménageant des réglementations d'exception pour les communes assumant des charges particulièrement lourdes.

A la suite de la consultation, le modèle combiné a été révisé sur les points suivants (9) :

1. Pour établir le décompte entre le canton et chaque commune, le modèle se fonde maintenant sur le **coût moyen** par poste à temps plein et sur les leçons ou degrés d'occupation en pour cent demandés par la commune, et non plus sur les frais de personnel effectivement versés pour la commune en question. Cela permet d'éviter que le canton soit tenté d'engager plutôt de jeunes enseignants, qui reviennent moins cher.
2. Pour la compensation des charges communales, **deux indices** ont été mis au point pour tenir compte des charges sur lesquelles les communes ne peuvent

guère influencer. Ces indices entraînent un échelonnement des contributions par élève pour l'enseignement régulier ou pour les mesures pédagogiques particulières.

3. Dès que ces indices auront été mis en place, les parts de chaque commune vont être sensiblement modifiées par rapport à la répartition actuelle des charges et surtout vont évoluer de façon inattendue. Pour tenir compte de ces changements, la contribution que les communes versaient jusqu'ici en proportion de leur population sera supprimée. L'effet solidaire de cette contribution en faveur des communes rurales sera compensé par la mise en place d'un indice topographique et démographique.

2. Situation initiale

La répartition des frais de personnel pour le corps enseignant de l'école obligatoire est un élément important de la péréquation financière et de la répartition des charges en vigueur dans le canton de Berne. Ce système de répartition des charges est donc, lui aussi, soumis à l'évaluation prévue dans la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC). Le projet « Réforme du financement de l'école obligatoire » (RFEO) de la Direction de l'instruction publique constitue donc un volet du projet global d'optimisation de la répartition des tâches, de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne (projet LPFC 2012)

L'analyse préliminaire menée dans le cadre du projet RFEO est achevée et ses résultats ont été présentés dans un rapport en avril 2007 (partie A5 du rapport LPFC). Ce rapport contient les mesures à prendre dans le cadre du projet et prévoit, avec valeur de mandat, le développement de nouveaux modèles de financement. Par ailleurs, le mandat du 6 février 2006 instaurant le projet RFEO formule aussi d'importantes conditions-cadres.

Parallèlement au projet LPFC 2012, la Direction de l'instruction publique prépare une révision totale de la loi sur l'école obligatoire. Elle entend présenter au Grand Conseil des innovations majeures relatives à l'école obligatoire, reposant sur une base légale entièrement revue. Comme les changements affectant le financement ont des conséquences directes sur d'autres domaines importants de l'école obligatoire, ce financement constitue un élément de poids et une base sur laquelle s'appuiera la révision totale. Il est par exemple impossible de financer l'école obligatoire de manière globale tout en maintenant par ailleurs un pilotage détaillé de chaque école par des instances cantonales.

La possibilité pour les communes d'offrir des programmes d'école obligatoire respectant l'égalité des chances est elle aussi très fortement influencée par le système de financement. Les communes du canton de Berne présentent une extrême diversité et de grandes disparités relatives au nombre d'élèves, à la superficie de leur territoire, à la structure de l'habitat et à la topographie. Or ce sont précisément ces caractéristiques qui déterminent si une école peut ou non être conduite à des coûts acceptables. Le système de financement adopté devra donc prendre en considération ces condi-

tions variables et les compenser de telle sorte qu'une offre garantissant l'égalité des chances soit proposée dans tout le canton. Il convient d'évaluer par la voie politique jusqu'à quel point l'égalité des chances doit s'appliquer, ce qui délimite ensuite l'étendue de la compensation.

3. Approches possibles pour la modification du système de financement actuel

3.1 Procédure suivie pour l'élaboration de nouveaux modèles

Les modèles décrits ici, comme le présent rapport, ont été élaborés par une équipe de projet de la Direction de l'instruction publique. La société ECOPLAN, qui suit également le projet LPFC 2012, a fourni un soutien spécialisé et méthodologique. Les modèles détaillés ont été discutés et approfondis lors d'ateliers menés avec l'ACB (Association des communes bernoises (ACB)), le VSL BE (association bernoise des directeurs d'école (VSL BE) et la cobes (association des commissions scolaires) et au sein d'un groupe de travail du volet correspondant du projet LPFC 2012.

Parmi tous les modèles envisageables, il a fallu faire une sélection afin que l'ensemble des résultats puisse être présenté de manière claire, compréhensible et vérifiable. Cette limitation était aussi nécessaire pour qu'il soit possible de respecter le calendrier prévu dans le projet LPFC 2012.

La démarche a été la suivante :

- Préparation d'une vue d'ensemble de tous les modèles concevables, effectuée par l'équipe de projet
- Formulation de thèses pour l'évaluation et la sélection de modèles en collaboration avec l'Association des communes bernoises)
- Discussion et détermination de critères d'évaluation – présentés au chapitre 3.3

3.2 *Vue d'ensemble*

L'adaptation du système actuel de financement de l'école obligatoire dans le canton de Berne peut se faire selon des approches très différentes. Le choix final de l'approche dépend des objectifs politiques, économiques et pédagogiques, ainsi que de l'étendue des modifications qui doivent et peuvent être réalisées et mises en œuvre.

1. Répartition des tâches entre canton et communes
2. Coûts complets ou coûts partiels
3. Statut du corps enseignant et système de rémunération
4. Coûts ou prestations comme base de calcul de la part financée par le canton.
5. Compensation des conditions différentes entre les communes
6. Part de financement canton / communes
7. Allocation de ressources en personnel aux communes et aux écoles
8. Caractère contraignant de la grille horaire
9. Répartition du temps de travail du corps enseignant

3.3 *Evaluation initiale des approches*

a) Répartition des tâches entre canton et communes

A l'issue de l'analyse préliminaire du projet RFEO, la Direction de l'instruction publique part du principe que la répartition des tâches entre canton et communes est fondamentalement correcte et ne doit pas être modifiée.

L'une des idées écartées est notamment celle de la cantonalisation du cycle secondaire I, accompagnée de la constitution par le canton de « centres secondaires I ». Cette option soulève de nombreuses et vastes questions (immeubles, engagement du personnel), sans présenter pour autant de grands avantages.

b) Coûts complets ou coûts partiels

La transparence en matière de coûts complets de l'ensemble du système de l'école obligatoire (coûts matériels et coûts d'infrastructure compris) est loin d'être une réalité, tant dans les communes qu'au niveau cantonal. Dans le domaine des traitements, par contre, la centralisation assure une bonne transparence. La raison tient au système de financement actuel et à sa répartition des charges, où la transparence des coûts n'induit aucun profit direct. La réglementation en vigueur, qui prévoit que chaque commune assume ses propres coûts matériels et coûts d'infrastructure, présente l'avantage que la commune peut prendre des décisions dans ces domaines en toute indépendance et qu'elle est donc aussi entièrement responsable.

Cette situation n'est pas susceptible d'être changée à court terme ; un système reposant sur les coûts complets des communes et du canton ne serait réalisable qu'à longue échéance.

c) Statut du corps enseignant et système de rémunération

Les conditions d'engagement du corps enseignant étant uniformes pour tout le canton, les communes jouissant d'une situation financière favorable ne peuvent pas en tirer profit à travers le marché du travail des enseignants et enseignantes au détri-

ment des autres communes. Le fait que les traitements soient versés par le canton de manière centralisée permet même de mettre en œuvre une politique salariale homogène, prescrite par le Conseil-exécutif, et offre de surcroît une vue d'ensemble, du moins dans le domaine des frais de personnel. C'est pourquoi le nouveau modèle de financement devrait aussi conserver la détermination centralisée des conditions d'engagement et du système de rémunération au niveau cantonal.

d) Coûts ou prestations comme base de calcul de la part financée par le canton

Il existe deux manières fondamentales de calculer la part du financement assumée par un partenaire : en s'appuyant soit sur les coûts réels occasionnés par l'école obligatoire, soit sur les prestations qu'elle fournit. La notion de « prestations » peut alors aussi inclure, par exemple, le nombre d'élèves formés dans chaque degré d'enseignement. Les nouveaux modèles de financement se différencient donc selon ces deux points essentiels, mais des formes mixtes combinant le financement selon les coûts et selon les prestations sont parfaitement envisageables aussi.

e) Compensation des conditions différentes entre les communes

Les quelque 400 communes du canton de Berne sont très dissemblables, ce qui confère un caractère hétérogène au canton. Cette forte disparité ne vient pas seulement de la taille différente des communes, elle est aussi inhérente à leur situation (centrale ou périphérique), à la structure de leur habitat et à la topographie. Ces caractéristiques diversement réparties peuvent influencer considérablement la possibilité pour une commune d'avoir une école à des coûts acceptables. Ainsi, une commune ayant une forte densité de population sur un petit territoire peut organiser son école sur un site unique, avec des classes à effectifs plus élevés, ce qui réduit les coûts par élève. A l'opposé, une commune dont les habitants sont largement dispersés et dont le système de transport est peu développé en raison de sa topographie aura des difficultés à scolariser les enfants à moindres coûts.

De quelle manière les différences de conditions entre les communes peuvent-elles être compensées ? Qui finance cette compensation et dans quelle mesure ? Ces questions sur la compensation intercommunale seront, avec celle du mode de financement (selon les coûts et / ou les prestations, approche d), les critères les plus importants pour la conception de nouveaux modèles de financement.

f) Part de financement canton / communes

Selon la réglementation actuelle, le canton assume 70 pour cent des frais de personnel relatifs au corps enseignant de l'école obligatoire et les communes 30 pour cent. Cette répartition devrait refléter l'influence de chacun des niveaux – canton et communes – pour qu'une concordance existe entre la charge de financement et la compétence de décision (principe d'équivalence). Mais la détermination de cette répartition est issue, en définitive, d'une décision politique, à confirmer de temps à autre après réexamen. Les nouveaux modèles de financement doivent être conçus de manière à pouvoir fonctionner aussi avec des modes de répartition des coûts différents.

Les modèles à concevoir doivent maintenir autant que possible la répartition actuelle entre canton et communes. Ainsi, la comparaison des différents modèles entre eux est plus aisée. De plus, les modifications qu'un modèle introduit par rapport à la compensation de charges pratiquée actuellement sont elles aussi faciles à repérer et à évaluer. Le Grand Conseil est alors en mesure de se faire une idée complète des modifications proposées au niveau de la péréquation financière et de la compensation des charges.

Pour les trois approches qui suivent, les modifications prennent toute leur importance lorsque la liberté d'action des communes doit être élargie parce que les moyens financiers leur sont alloués à un niveau plus général. L'élargissement de la liberté d'action est nécessaire dans un tel cas du fait qu'un financement global est incompatible avec des dispositions de pilotage détaillées prescrites par le canton. Il faut donc connaître exactement un modèle pour procéder à une adaptation des trois approches ci-dessous.

g) Allocation de ressources en personnel aux communes et aux écoles (leçons ; pourcentage DO¹)

Tout nouveau modèle qui, à l'instar de celui en place, se réfère aux coûts induits par l'école obligatoire pour mesurer la participation financière du canton, est confronté à la question du mode de délimitation de ces coûts. Grâce à la politique salariale centrale et uniforme, le Conseil-exécutif contrôle l'une des deux données génératrices de coûts.

Le second élément déterminant pour les coûts est le volume des ressources en personnel qui sont engagées (leçons ou postes). Dans le système actuel, ce volume est limité à travers les autorisations de classes accordées pour chaque école. Il est possible de remplacer ce mode de pilotage détaillé, qui génère une lourde charge de travail, par des variantes à adapter selon la forme que prendra le modèle. Plus la liberté financière accordée aux communes est grande, plus il est urgent pour le canton de disposer d'instruments limitant le volume des ressources en personnel pouvant être engagées.

h) Caractère contraignant de la grille horaire

Le plan d'études en vigueur indique de manière contraignante les disciplines à enseigner dans chaque classe et le nombre d'heures. De toutes les leçons, 90 à 95 pour cent, selon l'âge des élèves, sont obligatoires. Autrement dit, les communes sont tenues de les proposer et les élèves de les suivre. Il s'agit donc là encore d'une donnée influençant les coûts largement déterminée par le canton. La liberté des communes en la matière se résume aux cinq à dix pour cent qu'elles peuvent utiliser pour leur programme facultatif. Cette offre est toutefois déterminée elle aussi en grande partie par les disciplines facultatives prévues dans le plan d'études.

Les nouveautés affectant le pilotage des écoles proviennent des prescriptions détaillées contenues dans les plans d'études, qui insistent sur les objectifs d'apprentissage et les standards de formation que les élèves doivent atteindre à un degré d'enseignement donné. Il est de plus en plus fréquent de laisser les écoles définir elles-mêmes comment ces objectifs seront atteints (écoles à autonomie partielle). Il est impossible de savoir à ce jour dans quelle mesure cette idée

¹ DO = degré d'occupation

s'imposera. Mais elle permettrait aux communes d'utiliser les moyens mis à disposition par le canton de manière beaucoup plus libre et adaptée à leurs besoins spécifiques.

i) Répartition en temps de travail du corps enseignant (engagement par leçons ou selon un degré d'occupation déterminé)

Dans les écoles, l'enseignement est organisé en attribuant des leçons aux enseignants et enseignantes, dont le degré d'occupation est ensuite défini par un calcul reposant sur le nombre de leçons dispensées par rapport au nombre de leçons obligatoires. Actuellement, un enseignant ou une enseignante de l'école obligatoire doit dispenser 28 leçons pour avoir un degré d'occupation de 100 pour cent.

La répartition du temps entre l'enseignement proprement dit, la préparation et le suivi des cours et d'autres travaux au sein de l'école est ainsi déterminée. La marge de manœuvre dont disposent les directions d'école pour recourir aux enseignants et enseignantes en fonction de leurs compétences est donc presque nulle. En outre, le système part du principe que les disciplines sont enseignées tout au long du semestre, sans guère tenir compte de formes d'enseignement plus modernes comme l'enseignement par modules ou par projet. Une alternative pourrait consister à engager les enseignants et enseignantes, ainsi que le personnel administratif, à des degrés d'occupation fixes, en accordant à la direction d'école la compétence d'attribuer les leçons ou d'autres unités d'enseignement, à l'intérieur d'une fourchette donnée. C'est ce que demande la motion 223/05 Pauli, Schliern (UDC), Guggisberg, Kirchlindach (UDC), Hess, Stettlen (UDC) du 5 septembre 2005, adoptée sous forme de postulat par le Grand Conseil le 24 juin 2006.

3.4 Les modèles possibles

De la première évaluation, décrite plus haut, se dégagent deux dimensions pouvant servir à situer les nouveaux modèles. La première est celle du mode de financement à utiliser pour déterminer la part cantonale, le choix devant se faire entre l'option des coûts occasionnés par l'école obligatoire et celle des prestations fournies. L'autre dimension repose sur le choix de prendre ou non en considération les conditions différentes (topographie, structure de l'habitat et charge sociale) des communes, et le cas échéant sur la manière de les compenser.

Le tableau ci-dessous montre comment trois modèles de base peuvent être dérivés de ces deux dimensions dans une première phase. La question de la compensation doit être tenue à part pour commencer parce qu'elle impose une appréciation d'ordre politique. Il faut néanmoins, pour préparer cette évaluation, prévoir une référence de calcul sans compensation pour chacun des trois modèles.

Illustration 1

Leistungsteuerung und Finanzierung		Ausgleich			
		Lastenverteilung	Abgestufte Beitragsansätze	Finanzausgleich	Kein Ausgleich
Kostenfinanzierung	Klassenbewilligung pro Schule	Modell 0: Status Quo			
	Klassenbewilligung pro Gemeinde	Modell 1: Verbesserung Status Quo			Referenz
	Lektionenzuteilung		Modell 2: Lektionen pro Schüler		Referenz
Leistungsfinanzierung	Schülerbeiträge		Modell 3: Schülerbeiträge		Referenz
	Globalbeitrag und Leistungsvereinbarung				

3.5 Thèses retenues pour l'élaboration des modèles

Il a été convenu entre la Direction de l'instruction publique et l'ACB d'utiliser les thèses ci-dessous pour l'élaboration de nouveaux modèles de pilotage et de financement. Elles constituent des conditions générales contraignantes pour la poursuite des travaux.

A Piliers

1. *L'organisation générale de l'école obligatoire comme tâche accomplie conjointement par les communes et le canton est fondée et elle est maintenue.*

- *L'étendue du canton de Berne et la disparité des conditions locales à prendre en considération pour la conduite et l'organisation de l'école obligatoire sont telles que de nombreuses questions ne peuvent être tranchées que sur place, où la responsabilité doit aussi être exercée. Il est donc exclu de cantonaliser l'école obligatoire. L'intérêt supérieur des enfants à bénéficier de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances ainsi que les exigences d'harmonisation et de mobilité imposent de renoncer à la communalisation.*

2. *La répartition actuelle des tâches est justement fondée.*

Le canton fixe les objectifs de l'école obligatoire, détermine le programme à proposer obligatoirement et pose des conditions-cadres à respecter pour l'enseignement.

Les communes assurent que les enfants puissent accomplir leur scolarité obligatoire ; elles organisent les écoles présentes sur leur territoire et gèrent les directions d'école.

- *Principe de subsidiarité : le niveau supérieur assume uniquement les tâches ne pouvant pas être assumées par le niveau inférieur.*

3. *Les charges pour biens, services et marchandises sont financées par les communes responsables de chaque école. Les frais de personnel sont assumés conjointement par les communes et le canton.*

- *Responsabilité claire en matière de coûts ; encouragement à engager les moyens efficacement.*

4. *Les traitements du corps enseignant et des membres des directions d'école sont uniformes dans tout le canton. La gestion des traitements du corps enseignant est centralisée pour toutes les communes.*

- *La concurrence entre communes à travers les traitements et les conditions de travail proposés au corps enseignant est exclue.*
- *Possibilité d'exercer un contrôle central sur le principal poste de dépenses.*

5. *Les membres du corps enseignant des tranches d'âge supérieures ne doivent pas se trouver discriminés par les nouveaux modèles de financement.*

- *Obligation faite au canton et aux communes de respecter l'égalité de traitement ; interdiction de discrimination.*

6. *Les communes s'imputent mutuellement les coûts relatifs à la fréquentation scolaire extra-communale. Le canton émet des recommandations et peut trancher en cas de litige.*
- *Le principe de subsidiarité est valable, c'est-à-dire que les communes organisent elles-mêmes la collaboration et l'imputation réciproque des coûts.*
 - *Pour éviter l'apparition de blocages, le canton peut jouer un rôle d'intermédiaire et / ou d'arbitre.*
7. *Plus le financement cantonal est de nature forfaitaire, plus grande doit être la liberté accordée aux communes dans la conduite de leurs écoles. Le canton renonce donc à donner des prescriptions d'organisation en l'absence d'arguments pédagogiques les justifiant.*
- *L'autonomie financière renforcée ne peut être mise à profit que si les communes bénéficient aussi d'une grande liberté d'action.*
 - *Concrètement, les contributions aux coûts d'organisation doivent être forfaitaires. De plus, les prescriptions relatives aux effectifs des classes, à l'enseignement facultatif, etc. doivent être assouplies.*
 - *Principe d'équivalence : les consignes sont données par le payeur.*

B Paramètres principaux des modèles

8. *Il convient d'élaborer aussi bien des modèles dans lesquels le canton finance les prestations de l'école obligatoire que des modèles où leurs coûts servent de base au calcul du financement.*
- *Les deux possibilités doivent ainsi être examinées de manière équivalente.*
9. *A propos du financement de l'école obligatoire, les interlocuteurs du canton sont les communes et non les écoles.*
- *Respect de l'autonomie des communes et des voies hiérarchiques.*
 - *Simplicité du système.*
10. *Les modèles de financement prévoient une compensation partielle des charges sociodémographiques et géo-topographiques. L'étendue de cette compensation doit être déterminée au niveau politique.*
- *Fortes disparités au sein du canton.*
 - *Eviter un débat ville/campagne.*
11. *Il convient d'élaborer des variantes permettant cette compensation, l'une s'appuyant aussi largement que possible sur une adaptation de la péréquation financière et de la compensation des charges sans affectation, alors qu'une alternative doit prévoir l'octroi échelonné de leçons ou de contributions financières, adaptées à la situation particulière de chaque commune en matière de charges.*
- *Elaborer les deux possibilités de manière équivalente.*
 - *Prendre les mesures d'incitation justes.*

12. *L'évolution de la compensation doit être surveillée en permanence et confirmée ou corrigée par voie politique. Il convient d'observer comment elle se situe par rapport à la péréquation financière directe.*
- *Acceptation à long terme de la compensation.*
 - *Pilotage de l'évolution des budgets communaux.*
13. *La transparence et la « simplicité » passent avant le caractère équitable (à tout prix) de la répartition. Cela signifie notamment que les modèles de financement doivent être conçus de sorte à convenir aux communes dans lesquelles la grande majorité des élèves accomplissent leur scolarité. Il faut renoncer à concevoir des modèles qui tiendraient compte, en sus, de tous les « cas spéciaux ». Les cas spéciaux doivent être pris en considération à travers des règles d'exception.*
- *Simplicité et transparence du système.*
 - *Eviter que des solutions générales soient adoptées en fonction des situations particulières.*
14. *Les modifications entraînant des coûts sont entièrement assumées par le canton lorsque c'est lui qui les exige ou les décide (p. ex. adaptation du programme minimal que les écoles doivent proposer). Les modifications entraînant des coûts qui n'entrent pas dans le champ de décision du canton (renchérissement, prescriptions fédérales) sont assumées conjointement par le canton et les communes conformément à leurs parts de financement.*
- *Principe d'équivalence : qui donne des consignes doit aussi payer.*
 - *Le canton n'est pas libre d'adapter les traitements. Dans le domaine des tâches conjointes, le canton et les communes assument ensemble le risque d'une évolution des coûts (modifications des coûts dues à des facteurs externes que ni le canton ni les communes ne peuvent influencer directement).*

4. Réflexions fondamentales sur le financement de l'école obligatoire

4.1 Exigences posées au financement

Tout système de financement est censé, par nature, permettre que les objectifs supérieurs soient atteints :

- Dans l'optique de l'accomplissement des tâches, le financement doit être sûr, suffisant et constant.
- Pour la personne, l'autorité ou l'organisme qui met les moyens financiers à disposition, il importe que le système de financement soit transparent et prévisible, mais aussi qu'il encourage l'engagement efficace et économe des moyens.

Au-delà de ces principes généraux, le système de financement de l'école obligatoire publique doit aussi satisfaire aux exigences suivantes :

- Il doit pouvoir intégrer de nouvelles tâches incombant à l'école obligatoire et aussi pouvoir être adapté, en sens inverse, lorsque des tâches disparaissent.
- Les flux financiers entre le canton et les communes doivent être simples, transparents et vérifiables.
- La responsabilité des coûts doit pouvoir être attribuée sans ambiguïté à un service ou une instance.
- Les principes fondamentaux d'une répartition claire des tâches doivent être respectés.

Le canton et les communes ont le même intérêt à ce que le nouveau système de financement pour l'école obligatoire du canton de Berne réponde à ces nouvelles exigences, où la transparence et la souplesse, notamment, occupent une place centrale. Pour les communes, les autres éléments de premier ordre sont l'assurance de leur autonomie et la prise en compte de leur capacité financière. Elles doivent être en mesure d'adapter la structure et l'organisation de leurs écoles en réaction aux variations d'effectifs, sans que leur équilibre budgétaire ne s'en trouve remis en question. Au cas où elles réalisent des économies, celles-ci doivent aussi avoir des effets sur leurs comptes communaux.

Pour les écoles, il importe que les moyens financiers reçus soient suffisants et qu'ils soient assurés pour un certain temps. Ainsi, elles disposent d'une base fiable permettant une planification à moyen voire à long terme.

4.2 Instances pouvant assumer le financement

Le projet de Réforme du financement de l'école obligatoire (RFEO) porte exclusivement sur l'école obligatoire publique du canton de Berne et n'inclut pas les écoles privées. Cette délimitation désigne automatiquement les communes et le canton comme instances assumant le financement. La Confédération n'entre pas en ligne de compte

comme autre partenaire financier possible au niveau étatique puisque même le nouvel article constitutionnel sur la formation ne lui attribue que des compétences subsidiaires dans le domaine de l'école obligatoire.

Le seul domaine de l'école obligatoire partiellement financé par des personnes privées (contributions des parents) sera celui de l'école à journée continue. Un financement privé plus large de l'école publique est impossible parce que la Constitution fédérale garantit l'accès gratuit de tout enfant à l'enseignement de l'école obligatoire.

4.3 Questions centrales

Les travaux menés dans le cadre du projet ont suscité diverses questions centrales auxquelles il faut répondre. En voici une brève présentation, non exhaustive :

1. Quels objectifs doit viser le changement de système de financement ?

Un nouveau système de financement doit, fondamentalement, soutenir la mise en œuvre de la stratégie de la formation du Conseil-exécutif. Les objectifs stratégiques relatifs à l'école obligatoire y occupent une place primordiale. Actuellement en cours de remaniement, ils seront examinés et reformulés d'ici au printemps 2008. L'objectif supérieur restera la garantie d'un niveau qualitatif élevé de la formation, à atteindre grâce à un système de formation efficace.

Le projet de Réforme du financement de l'école obligatoire (RFEO), qui doit mettre en œuvre une partie de la stratégie de la formation, a été assorti des cinq objectifs suivants :

- Disposer d'un système de financement plus simple, plus transparent et plus souple, laissant une plus grande liberté d'action aux communes.
- Fournir des incitations à faire évoluer les structures et éviter ainsi les écoles et les classes n'ayant pas la taille optimale, contribuant ce faisant à maintenir voire à améliorer la qualité de la formation.
- Libérer des moyens pour le financement de nouveaux besoins en engageant plus efficacement les moyens disponibles.
- Faire coïncider plus nettement les tâches, la responsabilité et les compétences pour l'organisation et le financement de l'école obligatoire (école enfantine incluse) entre le canton, les communes, les autorités et les directions d'école.
- Concevoir la transition au nouveau système de telle sorte qu'elle soit maîtrisable et supportable pour tous les services et toutes les personnes.

Pour l'avenir proche, l'école obligatoire doit s'attendre aux nouvelles tâches suivantes :

- Intégration des élèves à capacité d'apprentissage réduite ou au comportement particulier dans les classes de l'enseignement régulier (intégration)
- Enseignement des langues étrangères commençant plus tôt

- Harmonisation de l'âge de scolarisation (cycle élémentaire).

2. Dans quelle mesure les coûts de l'école obligatoire doivent-ils être financés solidairement entre les communes ?

Dans le système actuel, la part cantonale et la moitié de la part communale qui est imputée selon la population résidante constituent la partie solidaire de l'ensemble du financement. Cette partie solidaire représente 85 pour cent des coûts totaux. Cette part communale fait notamment que les communes à faible proportion d'élèves dans leur population participent au financement des coûts plus élevés des communes ayant proportionnellement beaucoup d'élèves.

3. Dans quelle mesure le principe de la causalité doit-il être repris dans un nouveau modèle de financement ?

Dans le système actuel, la seconde moitié de la part communale est répartie entre les communes selon leur nombre d'élèves et de classes. La partie du financement imputée selon la causalité est donc beaucoup plus faible que celle du financement solidaire.

La place qu'un nouveau système de financement doit accorder à chacune des parties, l'une reposant sur le principe de causalité, l'autre sur celui de la solidarité, est une question purement politique, qui n'entre pas dans le champ d'une évaluation strictement technique.

4. Dans quelle mesure les communes doivent-elles bénéficier d'une plus grande liberté d'action quant à la constitution de leur programme et de leur organisation scolaires ?

La responsabilité des communes en matière de coûts augmente avec le poids des éléments de causalité intégrés dans le financement. Mais pour que les communes puissent assumer et exercer cette responsabilité, le canton doit d'abord leur ménager et leur garantir la liberté d'action appropriée. Du fait que le financement actuel est fortement solidaire, les écoles ne jouissent aujourd'hui que d'une liberté d'action très réduite pour leur programme et leur organisation. Il ne sera pas possible d'introduire un financement global en maintenant parallèlement les conditions générales limitatives qui existent aujourd'hui.

Un problème peut alors se poser si l'exigence d'une plus grande liberté laissée aux communes entre en contradiction avec le principe d'une école garantissant l'égalité des chances.

5. Pilotage et financement de l'école obligatoire avec un statu quo et avec les nouveaux modèles de base

5.1 *Procédure de mise au point et de discussion des modèles*

Le financement de l'école obligatoire et les modalités de son pilotage sont étroitement liés. Il est donc indispensable que les communes se voient attribuer les compétences leur permettant d'engager de manière ciblée et efficace les moyens mis à disposition par le canton. Dès lors, il est bien clair qu'un changement du système de financement implique des décisions dont la portée dépasse de beaucoup les modifications techniques financières, des décisions qui ne peuvent, par conséquent, être prises que dans le cadre d'un débat politique (voir le point 3.3 pour les exemples).

A notre avis, une procédure par étapes et la discussion de plusieurs modèles sont les conditions parfaites pour qu'un débat politique examine et compare les différents modèles sous l'angle de leurs conséquences économiques, sociales et pédagogiques.

La première étape a donc consisté à élaborer les trois modèles de base schématisés à la section 3.4 (p. 11), la question des modalités et de l'étendue de la compensation des charges variables n'étant pas traitée à ce stade.

La comparaison des trois modèles de base inclut le système de financement actuel et indique notamment les incidences à prévoir en cas de statu quo.

Le statu quo et les modèles de base examinés sont décrits en détail en annexe du présent rapport.

5.2 *Récapitulatif et résumé*

Le passage à un nouveau système a des incidences de plus en plus fortes du modèle 1 au modèle 3. Ces modifications croissantes qui touchent l'organisation et les finances ne concernent pas que les communes et leurs écoles, mais également le personnel, en particulier le corps enseignant.

Pour les incidences financières, deux types d'effets sont à distinguer clairement :

- les modifications uniques induites par le changement de système, avec des conditions inchangées par ailleurs ;
- les incitations permanentes amenées par un nouveau modèle.

Les effets du passage du statu quo à chacun des trois modèles de base peuvent être très importants. Parmi les communes les plus petites, certaines se trouvent touchées plus lourdement que la moyenne, alors que d'autres au contraire sont fortement déchargées. Dans les communes plus grandes, les incidences sont plus faibles, qu'elles soient calculées en pourcentage, par habitant ou en dixième de quotité d'impôt. Les incidences d'un changement semblent en principe supportables si l'on considère que d'autres atténuations sont possibles en recourant aux instruments de la péréquation financière.

Pour savoir dans quelle mesure une commune peut compenser les incidences du passage à un nouveau système de financement et mettre en œuvre les mécanismes incitatifs, il faut essentiellement connaître les coûts que ses écoles affichent actuellement et comment ils se situent comparés aux coûts moyens de toutes les écoles du canton. La proportion d'élèves dans sa population détermine elle aussi en partie les possibilités de réaction d'une commune. Quand cette proportion mène à une exploitation plus dense, c'est-à-dire à des classes à effectifs plus élevés, elle influence les coûts très positivement. Si, par contre, le nombre d'élèves implique d'ouvrir des classes supplémentaires, la forte proportion d'élèves dans la population communale se traduit par une charge. En fin de compte, les possibilités de réaction à un nouveau modèle dépendent aussi fortement de la topographie et de la structure de l'habitat d'une commune.

Les incidences négatives à l'égard des membres du corps enseignant (discrimination selon l'âge, mise à l'écart des risques tels que grossesse, maladie, service militaire, etc.), qui sont mentionnées dans les tableaux, peuvent être évitées si le canton n'impute pas aux communes les frais de personnel effectifs qu'elles occasionnent, mais plutôt une valeur moyenne par poste à temps plein.

Résumé :

Le passage à l'un des trois modèles de base présentés ici, s'il ne s'accompagne pas de mesures visant à atténuer les incidences financières, générerait de lourdes charges financières pour certaines communes. Les incidences financières d'un changement de système doivent donc être réduites. Les possibilités d'y parvenir sont les suivantes.

- Combinaison des modèles de base
- Prescription de leçons différenciée selon la topographie et la structure de l'habitat
- Contributions par élève différenciées selon la topographie et la structure de l'habitat
- Prescriptions différenciées selon la charge sociale des communes
- Pondération des prescriptions selon la proportion d'élèves dans la commune
- Limitation de l'incidence financière du changement par habitant

Pour l'instant, ces possibilités sont toutes maintenues dans la poursuite du projet.

6. Modèle combiné : répartition des charges et contributions par élève

En vue de la consultation relative au rapport du Conseil-exécutif sur « l'optimisation de la répartition des tâches et de la péréquation financière dans le canton de Berne » (LPFC 2012), un modèle combiné a été élaboré qui associe des éléments des modèles de base 1 et 3.

6.1 Description du modèle

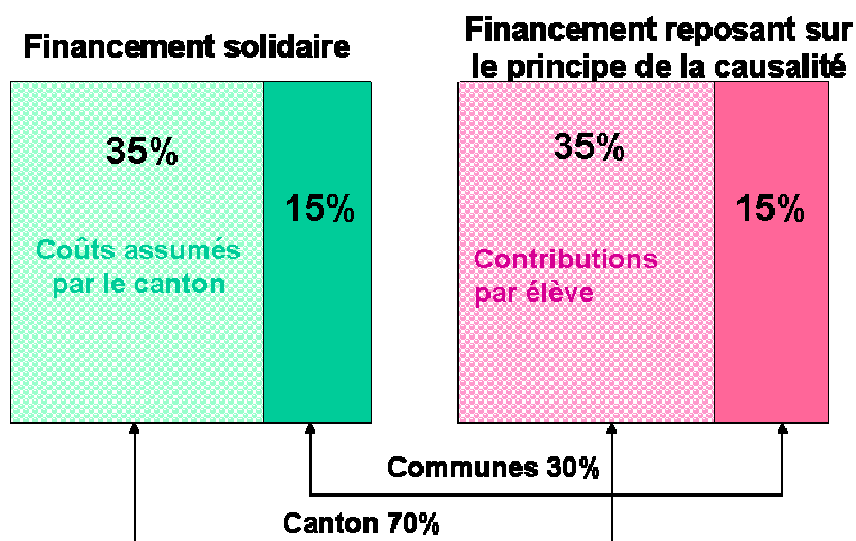


Illustration 2

1. Le financement est divisé en deux : 50 pour cent de financement solidaire et 50 pour cent reposant sur le principe de la causalité.
2. Dans la partie « financement solidaire », le canton assume 35 pour cent des coûts qui étaient déjà décomptés via la répartition des charges. Cela représente la moitié de l'ancienne part cantonale. Ainsi les communes dont le pourcentage d'élèves dans la population est faible, participent-elles comme auparavant au financement des coûts plus élevés que supportent les communes dont la proportion d'élèves est plus élevée ; la totalité des communes assume 15 pour cent des coûts, qui sont répartis comme auparavant entre les communes proportionnellement à l'effectif de leur population.
3. Pour assurer le financement de la partie imputée à la causalité, l'autre moitié de la part cantonale est convertie en montants fixes par élève, qui correspondent à 35 pour cent de la moyenne des coûts par élève et qui sont fixés pour chacun des trois degrés d'enseignement. Ils sont ainsi encore de moitié inférieurs aux montants du modèle de base 3.
4. Il ne reste donc plus à chaque commune, outre leur part au financement solidaire, qu'à payer, dans la partie imputée à la causalité, un montant résiduel représentant 15 pour cent en moyenne de toutes les communes.
5. Avec ce modèle, toute une série de communes (pour la plupart petites) doivent encore assumer des coûts par habitant excessifs pour les traitements du corps enseignant. Aussi une subvention supplémentaire sans incidence sur les coûts a-

t-elle été intégrée à ce modèle pour atténuer fortement les pics de charges de ces communes²

6. La répartition actuelle des coûts de personnel (70 % pour le canton et 30 % pour l'ensemble des communes) est maintenue.

Sont ainsi reprises de la répartition des charges en vigueur la prise en charge des coûts par le canton (même si sa part ne représente plus que la moitié de ce qu'il assumait jusque-là) et la contribution des communes proportionnelle à l'effectif de leur population, ainsi que la répartition globale du financement canton / communes à raison de 70 % / 30 %. Les nouveautés résident dans la contribution par élève et la franchise sur les coûts propres.

6.2 Incidences

Comparé aux trois modèles de base, celui-ci induirait une redistribution financière entre les communes nettement moins importante. Mais les incitations financières destinées à encourager les communes à utiliser plus efficacement les ressources attribuées seraient elles aussi plus faibles qu'avec le modèle de base 3, tout en restant bien plus fortes qu'avec le statu quo. L'ouverture ou la fermeture d'une classe aurait une répercussion réduite de moitié sur les comptes financiers de la commune. Par contre, cette incitation financière aurait des effets symétriques, à la différence du modèle de base 2. Autrement dit, une commune profiterait des économies réalisées dans la même mesure qu'elle devrait assumer les charges supplémentaires.

Contrairement au modèle de base 3, le modèle combiné contient deux grandes composantes de solidarité puisque la moitié des frais de personnel de chaque commune est prise en charge par le canton, l'autre moitié étant répartie entre toutes les communes proportionnellement à leur population résidante (comme dans le statu quo et les modèles 1a et b).

Le modèle combiné reprend les avantages d'un pilotage global et de la liberté d'action générée pour les communes et il permet de les aménager de la même manière qu'avec le modèle de base 3.

Pour les communes assumant une charge particulièrement lourde, des solutions spéciales devraient toutefois aussi être trouvées avec ce modèle. Les principes appliqués seraient alors un plafonnement des coûts par habitant ou la correction des contributions par élève en fonction d'un indice géo-topographique ou social.

C'est pourquoi le modèle combiné, complété par un mécanisme modérateur qui limite les coûts par habitant, a été élaboré pour le rapport destiné à la consultation. Dès lors que les frais de traitement du corps enseignant d'une commune calculés selon le modèle combiné dépassent un certain montant par habitant de la commune (provisoire-

² Concrètement, les communes dont les traitements des enseignants dépassent la limite de 400 francs par personne (population résidante) touchent une subvention supplémentaire représentant 70 % des coûts qui dépassent cette limite. Dans le même temps, les structures scolaires de ces communes subiraient un examen. Les subventions supplémentaires prévues selon ce modèle s'élèvent actuellement à quelque CHF 5,5 millions, un montant relativement modeste, dont le financement neutre au plan des coûts passe par une (infime) réduction de toutes les subventions par élève. Comme les subventions représentent 70 %, les communes sont toujours incitées à réduire leurs coûts.

ment fixé à 400 francs), celle-ci reçoit une contribution complémentaire qui couvre 70 pour cent des frais dépassant le seuil de 400 francs. L'incitation poussant la commune à réduire ses coûts est donc en partie préservée, mais la charge lui incombant est grandement allégée. Ce modèle modérateur permet d'abaisser fortement le nombre de communes (souvent très petites) qui, en comparaison du statu quo, verraient leur charge grimper considérablement sous l'effet du modèle introduit. Cette modération se traduirait pour le canton par une charge supplémentaire d'environ cinq millions de francs, un montant qu'il serait cependant possible de financer sans incidences sur le budget par une réduction des contributions par élève passant presque inaperçue.

6.3 *Evaluation provisoire du modèle combiné*

La Direction de l'instruction publique voit dans le modèle combiné une approche appropriée pour renforcer les incitations financières encourageant les communes à adopter une attitude économique envers les coûts. Elle souhaiterait donc poursuivre l'élaboration d'un tel modèle. Son application impliquerait toutefois d'en introduire une forme modérée afin de maintenir les redistributions financières entre les communes à un niveau politiquement acceptable. Il faut aussi, entre autres, éviter de trop perturber le système de l'école obligatoire en combinant le financement solidaire et les incitations.

L'objectif consiste à inciter les communes à adopter un comportement tenant compte des coûts avec les moyens financiers dont elles disposent. Elles devraient notamment financer de nouvelles tâches incombant à l'école obligatoire grâce aux moyens dégagés par le recul des effectifs d'élèves. La Direction de l'instruction publique est d'avis que le modèle combiné dans sa version modératrice permettrait un financement équilibré de l'école obligatoire. Par rapport à la situation actuelle, les communes disposeraient d'une plus grande latitude pour le pilotage et l'organisation de leurs écoles.

Le modèle combiné dans sa version modératrice convient donc à une consultation menée dans le cadre du rapport sur la LPFC. Des améliorations complémentaires susceptibles d'atténuer les différences de charges assumées par les communes, telles que l'introduction d'un indice social scolaire ou géo-topographique, seront examinées durant la consultation du rapport sur la LPFC.

7. Poursuite de l'élaboration et de l'évaluation de nouveaux modèles de pilotage et de financement

La Direction de l'instruction publique va poursuivre l'élaboration des trois modèles de base et du modèle combiné durant la consultation, en cherchant notamment des possibilités d'atténuer davantage l'effet de la redistribution et d'affiner et d'améliorer les autres éléments des modèles. D'autres variantes continueront à être examinées avec les associations et les organismes concernés afin de juger si elles sont appropriées et compréhensibles. Parallèlement à ces travaux, l'information sera assurée dans le cadre d'une manifestation destinée aux communes, organisée par l'ACB. A cette occasion, l'équipe de projet répondra aux questions relatives aux incidences de chaque modèle sur les différentes communes.

A l'issue de la consultation relative au rapport sur la LPFC et après analyse des résultats, il est prévu que plusieurs variantes seront élaborées à partir du modèle combiné et présentées dans le rapport définitif au Grand Conseil. La Direction de l'instruction publique procédera ensuite à l'évaluation des différentes variantes du point de vue du canton, à l'attention du Conseil-exécutif. Elle se réfèrera pour cela aux critères suivants :

- Compatibilité avec les objectifs stratégiques de l'école obligatoire
- Simplicité, transparence et souplesse des processus de pilotage
- Incitations à l'engagement efficace des ressources en personnel et des moyens financiers
- Adéquation des tâches, de la responsabilité et des compétences à tous les niveaux
- Caractère maîtrisable du changement de système
- Compatibilité avec les objectifs de LPFC 2012 fixés à l'échelle du canton
- Mise en œuvre politiquement possible

Les communes, ainsi que les associations et organismes concernés, peuvent ensuite, sur la base du rapport définitif relatif à la LPFC, procéder à une évaluation de leur point de vue. En sus des critères énumérés ci-dessus, elles s'intéresseront surtout aux incidences concrètes sur chaque commune ou organisme. Il sera également très important de mettre en évidence les possibilités offertes aux communes pour qu'elles s'adaptent à un nouveau modèle de financement.

8. Poursuite de l'élaboration du modèle combiné après la consultation sur le rapport LPFC

8.1 Résultats de la consultation sur le domaine de l'école obligatoire et sur les traitements du corps enseignant

42 des 50 participants à la consultation se sont exprimés en détail sur l'école obligatoire dans le cadre de la consultation sur la LPFC.

Après analyse et évaluation du degré d'importance, voici ce qui ressort des prises de position reçues :

- Le modèle combiné est préféré au modèle 1b dans une proportion de 2 : 1 environ.
- La majorité des intéressés est favorable à un modèle qui encourage les adaptations structurelles et l'efficacité en matière de coûts.
- Les communes sont en général prêtes à assumer davantage de responsabilités dans le domaine de l'école obligatoire.
- La plus grande liberté d'action conférée aux directions d'école est jugée de manière très positive.

Ces résultats renforcent la conviction de la Direction de l'instruction publique que le modèle combiné répond aux exigences actuelles de l'école obligatoire et correspond à une évolution nécessaire et souhaitable. **Elle se prononce clairement en faveur du modèle combiné.** Le modèle 1b, qui n'apporte qu'une minime amélioration du statu quo, ne sera pas poursuivi et ne devrait être réalisé que si le modèle combiné révisé ne peut pas être mis en œuvre.

Malgré l'approbation de principe du modèle combiné, des réserves ont été formulées lors de la consultation à l'égard d'un changement de système. Les questions, préoccupations et mises en garde exprimées peuvent être regroupées sous les cinq points suivants :

- Atteinte à l'égalité des chances et à la qualité de l'école
- Disparité des charges des communes résultant de l'école obligatoire
- Discrimination du corps enseignant
- Problèmes de compétences entre administration communale et direction d'école
- Incertitude quant aux incidences concrètes, peur de changements brusques

Si l'on veut mettre en œuvre et faire accepter le modèle combiné, il est important de tenir compte de ces critiques et d'améliorer le modèle de façon ciblée et en étroite collaboration avec les intéressés ou leurs représentants.

8.2 *Optimisation du modèle combiné*

Garantie de l'égalité des chances et de la qualité de l'école

Dans le canton de Berne, l'école obligatoire est organisée conjointement par le canton et les communes. Chaque niveau étatique doit se charger des tâches qui lui sont assignées. Dans l'actuelle répartition des tâches, il appartient au canton de fixer les objectifs et les conditions-cadres de l'école obligatoire. Il s'assure en premier lieu que chaque enfant ait accès à une offre de formation de qualité et puisse se développer de façon optimale conformément à ses capacités, ce indépendamment du lieu où il réside et de son milieu social. Cette répartition entre canton et communes n'est pas modifiée par les nouveaux modèles proposés et recueille une large adhésion des milieux politiques et du public. La définition des conditions-cadres régissant la conduite des écoles par les communes touche par conséquent des aspects centraux de la politique de formation et est discutée non seulement dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau modèle de financement, mais aussi dans celui de la révision de la stratégie de la formation et de la révision totale de la loi sur l'école obligatoire.

D'un autre côté, les conditions-cadres cantonales énoncées dans des actes législatifs, des directives et des instructions concernant les enseignements dispensés par les écoles ainsi que l'organisation scolaire et qui visent à garantir l'égalité des chances et la qualité de l'école sont aussi des éléments essentiels du système de financement. Par exemple, la grille horaire figurant dans le plan d'études et la liberté d'action prévue pour les communes en matière d'enseignement facultatif définissent le nombre de leçons qu'une commune peut proposer et, dans une large mesure, fixent aussi les coûts. Les conditions-cadres cantonales créent par conséquent une certaine densité normative qui entre en conflit avec le financement global des prestations au moyen des contributions par élève qui, de son côté, octroie une certaine latitude aux communes et les incite à engager les moyens financiers de façon ciblée et efficiente.

Si le modèle combiné est instauré, les ordonnances, directives et recommandations de la Direction de l'instruction publique ayant une implication financière devraient être revues dans leur ensemble. Cela ne signifie pas que toutes les directives-cadres actuelles devront être annulées. Il s'agit plutôt de trouver une voie médiane entre les intérêts contradictoires en veillant à toujours privilégier l'égalité des chances et la qualité de l'école par rapport aux considérations financières. Ces deux concepts doivent être clairement explicités de manière à définir les limites à la liberté d'action des communes qui ne doivent pas être franchies au risque de porter préjudice à ces deux valeurs essentielles de l'école obligatoire.

Compensation de charges diverses

Les facteurs suivants expliquent la diversité des charges induisant des coûts scolaires au-dessus de la moyenne sur lesquelles les communes ne peuvent pas influencer :

- les conditions géographiques et topographiques comme l'altitude, la dispersion de l'habitat, un réseau routier peu développé et de longs trajets scolaires ;

- les composantes sociodémographiques de la population, p. ex. une proportion élevée d'élèves allophones, de chômeurs ou de bénéficiaires de l'aide sociale ;
- un pourcentage élevé d'élèves sur l'ensemble de la population ;
- une faible densité d'élèves (répartition d'un nombre relativement peu élevé d'élèves sur un grand territoire communal).

Le premier groupe des charges concerne fréquemment et exclusivement les communes rurales, le deuxième est spécifique aux communes urbaines. Quant aux deux derniers, la distinction est moins claire bien qu'ils soient plutôt caractéristiques des communes rurales.

Si, comme cela est prévu dans le modèle combiné, les communes ont une certaine latitude en ce qui concerne une grande partie de leurs charges scolaires et doivent les supporter, il est nécessaire de compenser ces différentes charges pour ne pas nuire à l'égalité des chances, quelle qu'en soit la définition.

Il existe plusieurs possibilités :

- Une prise en charge initiale par le canton d'un pourcentage élevé des charges des communes a généralement un effet compensatoire. Toutefois la compensation s'exerce aussi sur les charges qui ressortissent exclusivement aux communes.
- Une répartition d'une partie des charges en proportion de l'effectif de la population exerce un effet compensatoire important en faveur des communes comptant une part élevée d'élèves.
- L'échelonnement des contributions par élève en fonction d'un indice social scolaire décharge les communes connaissant des problèmes sociodémographiques.
- L'échelonnement des contributions par élève en fonction d'un indice géodémographique décharge les communes aux conditions topographiques difficiles.

Les indices mentionnés doivent être calculés sur la base de chiffres représentant avec autant de réalisme que possible les charges correspondantes ne pouvant pas être influencées par les communes. Les instruments compensatoires doivent être transparents et compréhensibles afin d'être largement acceptés.

L'entreprise Ecoplan, Berne, a analysé, sur mandat de la Direction de l'instruction publique, 47 de ces chiffres provenant des communes quant à leur adéquation avec les coûts effectifs de l'enseignement régulier ou des mesures pédagogiques particulières. Au final, deux indices se sont dégagés de ces analyses :

Indice social scolaire

Les données suivantes revêtent une importance statistique significative en ce qui concerne la charge sociale des communes :

- proportion d'élèves allophones dans l'effectif total d'élèves
- proportion de places de travail par rapport au nombre d'habitants

- nombre d'élèves par unité de surface (densité des élèves)
- proportion de la population bénéficiaire de prestations complémentaires de l'AVS
- proportion de familles monoparentales dans la population.

Indice géo-démographique

Les facteurs suivants revêtent une importance statistique significative en ce qui concerne les conditions topographiques et la diversité des structures scolaires :

- longueur du réseau routier communal par tête d'habitant (illustration de la structure topographique et de l'habitat)
- proportion d'élèves sur l'ensemble de la population
- nombre d'élèves par unité de surface (densité des élèves)

Les méthodes et les résultats des analyses effectuées par la société ECOPLAN sont exposés dans la documentation B1 sur le rapport LPFC et ont été publiés sur l'Internet.

Les deux indices ont ensuite, dans une première étape, été incorporés dans un modèle combiné dans l'objectif de verser à chaque commune des contributions par élève correspondant à sa charge spécifique.

Or il a été constaté que la participation des communes à la part solidaire versée en proportion de l'effectif de la population (contribution proportionnelle à la population résidente) avantagerait les mêmes communes que si elle était versée selon l'indice géo-démographique.

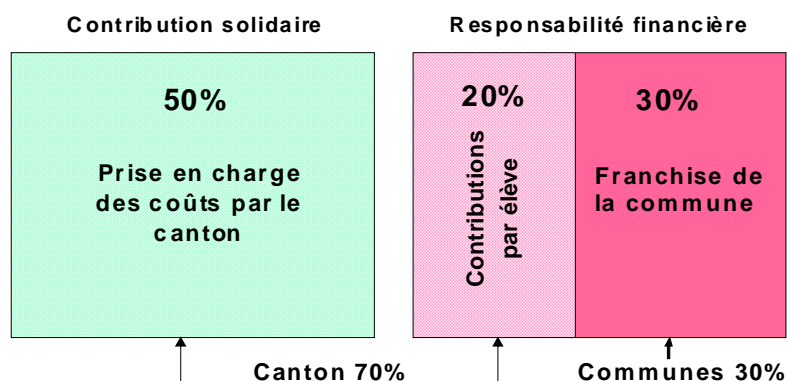
Etant donné qu'un nouveau modèle de financement ne doit pas modifier la répartition des charges entre le canton et les communes, les prestations compensatoires ne peuvent être financées à travers les deux indices que si les contributions par élève sont réduites pour l'ensemble des communes. Cette réduction touche en premier lieu les communes comptant un nombre d'élèves élevé en chiffres absolus. Ces mêmes communes sont en grande partie celles qui, dans le système de la contribution proportionnelle à l'effectif de la population, prennent en charge une part plus élevée que la part correspondant à leurs charges effectives. L'incorporation de l'indice pour l'enseignement régulier (indice géo-démographique) et les mesures pédagogiques particulières (indice social scolaire) ainsi que le maintien de la part afférente à la population résidente ont des effets excessifs. Les charges topographiques et démographiques sont surcompensées.

Dans le souci d'éliminer ces effets indésirables, le modèle combiné a été corrigé et simplifié à l'issue de la consultation en supprimant la contribution correspondant à la population résidente tout en maintenant l'indice calculé par ECOPLAN pour la compensation des différentes charges de l'école obligatoire. Afin de préserver la neutralité globale des coûts entre les communes et le canton, le total des contributions par élève

doit être abaissé à 20 pour cent des coûts totaux. Le modèle combiné révisé est présenté dans l'illustration suivante.

Illustration 3

Modèle combinatoire simplifié



Non discrimination des membres du corps enseignant des tranches d'âge supérieures

Le renforcement de la responsabilité financière et de la transparence des coûts à l'échelon communal accroissent l'importance de la classe de traitement attribuée à un membre du corps enseignant. En effet, celle-ci a des répercussions directes et significatives sur les finances communales. Les frais de personnel constituent 70 à 75 pour cent des charges d'une école – préférer des enseignants et enseignantes jeunes et moins qualifiés, c'est-à-dire moins chers, est possible dans le modèle combiné, car les contributions fixes par élève versées par le canton ne tiennent pas compte des classes de traitements individuelles du corps enseignant.

Il est exclu qu'un nouveau modèle de financement autorise des discriminations, car cela remettrait directement en question l'égalité des chances et la qualité de l'enseignement. Il existe en outre une interdiction générale de discrimination pour les engagements de droit public. C'est pourquoi le projet ne prévoit pas de modifier la détermination de la politique salariale et le versement centralisé des traitements par le canton.

Le modèle combiné permet d'exclure toute possibilité de discrimination : le canton n'impute pas aux communes les frais de personnel effectifs des écoles mais les frais moyens. Ceux-ci sont calculés en établissant les coûts moyens d'un poste à temps plein sur l'ensemble du canton et en multipliant ce chiffre par le nombre de postes à temps plein demandés par chaque commune. Ce calcul permet de compenser l'effet de la structure d'âge du corps enseignant. Il présente également l'avantage que d'autres facteurs sur lesquels la commune ne peut pas influencer (absences dues à une maladie, un accident, une maternité, une formation continue ou l'exercice de fonctions publiques) sont supportés conjointement par les communes et le canton.

Comparé à la prise en compte des coûts effectifs, la prise en compte des coûts moyens a cependant pour conséquence de faire augmenter ou diminuer les charges financières de certaines communes par rapport à d'autres.

Claire délimitation des compétences entre l'administration communale et la direction d'école

En plus de les simplifier, le modèle combiné rend également les processus de pilotage plus dynamiques. Il permet en outre d'impliquer plus largement les autorités communales et les directions d'école dans la gestion financière des écoles. La mise en œuvre nécessite par conséquent davantage de directives et de soutien en ce qui concerne l'organisation interne à la commune et l'organisation cantonale. Des directives et des recommandations opérationnelles doivent être mises à la disposition des acteurs des divers niveaux du processus de pilotage.

La Direction de l'instruction publique envisage d'impliquer précocement l'ensemble des organisations et des personnes concernées par un nouveau modèle de financement, à la préparation de ces directives et mesures de soutien. Les contacts devraient être pris non seulement dans le cadre de la « Réforme du financement de l'école obligatoire » (RFE0) mais aussi en relation avec le projet de révision totale de la loi sur l'école obligatoire.

Incidences financières d'un modèle combiné simplifié ; assurance de restructurations supportables

Conformément au point 5 du mandat de projet, le changement doit pouvoir être maîtrisé. Il doit aussi être supportable pour l'ensemble des personnes et des instances concernées. Si le changement de système devait avoir des implications insupportables pour une commune par rapport au statu quo, des réglementations spéciales devraient être adoptées. Le canton pourrait assumer plus de 70 pour cent des frais de personnel à certaines conditions.

La péréquation financière directe offre d'autres possibilités de compensation aux communes qui verraient leurs charges financières augmenter à la suite de l'instauration du nouveau modèle. C'est pourquoi les augmentations et diminutions de charges des communes seront inscrites au bilan global du projet LPFC 2012 et compensées dans d'autres domaines politiques. Les implications financières par rapport au statu quo doivent par conséquent être analysées dans le cadre de ce bilan global et être prises en compte lors de l'adaptation de la péréquation financière directe.

Les chiffres détaillés sur les incidences du modèle combiné simplifié sont illustrés pour chaque commune dans l'annexe 2. Toutefois, les changements par rapport au statu quo ne peuvent être calculés qu'en supposant que tous les autres facteurs susceptibles d'exercer une influence demeurent constants (« clause ceteris paribus »). Dans la réalité, d'autres facteurs vont intervenir. Il en résulte que les calculs de modèles ne constituent pas des estimations de coûts définitives mais servent uniquement de bases de décision en montrant les évolutions possibles.

Selon les besoins, la Direction de l'instruction publique prévoit d'assister les autorités communales et les directions d'école dans la mise en œuvre d'un nouveau modèle de financement en proposant des formations centralisées, en élaborant de nouveaux instruments de planification ou encore en ouvrant une ligne d'appel d'urgence (hotline).

8.3 *Appréciation du modèle combiné simplifié*

La Direction de l'instruction publique a apprécié le modèle combiné simplifié à l'aune des critères suivants déjà appliqués aux modèles précédents :

- Compatibilité avec les objectifs stratégiques de l'école obligatoire
- Simplicité, transparence et souplesse des processus de pilotage
- Incitations à l'engagement efficace des ressources en personnel et des moyens financiers
- Adéquation des tâches, de la responsabilité et des compétences à tous les niveaux
- Caractère maîtrisable du changement de système
- Compatibilité avec les objectifs de LPFC 2012 fixés à l'échelle du canton
- Mise en œuvre politiquement possible

Elle conclut que ce modèle correspond mieux à ces critères que les autres solutions examinées et qu'il doit être débattu au Grand Conseil. La révision opérée à la suite de la consultation a sensiblement simplifié le modèle combiné. Les flux financiers entre le canton et les communes en particulier sont plus transparents et plus faciles à communiquer que dans la version mise en consultation.

8.4 *Questions politiques*

Le modèle combiné révisé à l'issue de la consultation doit maintenant être soumis au Grand Conseil, dans la version définitive du rapport LPFC, comme possibilité d'optimisation dans le domaine de l'école obligatoire. Les incidences financières sont exposées pour chacune des communes dans le bilan global relatif au rapport LPFC.

Il est prévu que le rapport LPFC soit envoyé à une commission du Grand Conseil après son adoption par le Conseil-exécutif, puis discuté en plénum au parlement cantonal lors de la session de janvier 2009. Le parlement cantonal pourra alors donner des impulsions, au moyen de déclarations de planification, sur l'orientation que doit prendre la réforme du financement de l'école obligatoire. Les bases légales pour le modèle définitif doivent enfin être soumises au Grand Conseil par une procédure législative ordinaire.

Le modèle combiné comprend dans quatre domaines des marges d'action qui ne peuvent être circonscrites de manière définitive que par la voie politique :

- Le rapport entre le financement solidaire et le financement propre doit être défini. Le modèle combiné se base sur deux parts égales. Plus la part afférente à la responsabilité propre sera grande, plus l'accent sera mis sur la responsabilité financière des communes.
- Il faut décider dans quelle mesure les charges différentes de chaque commune doivent être compensées. Cette question ne peut être traitée dans le contexte global des autres domaines politiques afférents au projet LPFC.
- La latitude des communes par rapport à l'offre d'enseignement et à l'organisation scolaire doit être clairement définie. Il est nécessaire d'en établir les grandes lignes et de définir des normes de qualité. Cet aspect, assorti à la compensation financière des charges, différentes, est garant de l'égalité des chances des élèves et de la qualité de l'enseignement à l'école obligatoire.
- Le rapport de financement de 70:30 pour cent appliqué jusqu'ici entre le canton et les communes peut être discuté dans le cadre d'un examen global des incidences politiques et financières de toutes les optimisations relatives à la LPFC. Cela pourrait être nécessaire si le bilan global entre le canton et les communes n'est pas équilibré et doit être rééquilibré.

9. Procédure, durée nécessaire et coûts de l'introduction d'un nouveau modèle de pilotage et de financement

Le projet « Réforme du financement de l'école obligatoire (RFEO) » de la Direction de l'instruction publique prévoit, après discussion du rapport sur la LPFC, les étapes suivantes dans la mise en oeuvre d'un nouveau modèle :

Débat au Grand Conseil sur le rapport du CE L'appréciation politique des trois modèles par le Grand Conseil est prête.	Novembre 2008
Mandat de révision des bases légales* dont dépend le système de financement de l'école obligatoire Les débats du GC sont analysés et la proposition du comité de pilotage du projet est prête.	Janvier 2009
Lancement de la consultation sur la LPFC et la LEO Propositions de textes législatifs et de rapports ; incidences financières claires pour chaque commune.	Mai 2009
Prise de connaissance des résultats de la consultation Les réponses à la consultation sont analysées et les propositions d'adaptation des projets de textes sont prêtes.	Octobre 2009
Première lecture au Grand Conseil	Juin 2010
Lancement du programme relatif à l'informatique et à la formation La présentation détaillée des besoins de formation et la liste des exigences posées au nouveau système informatique sont prêtes.	Août 2010
Deuxième lecture au Grand Conseil	Novembre 2010
Démarrage de l'introduction La présentation détaillée des besoins de formation et la liste des exigences posées au nouveau système informatique sont prêtes.	Janvier 2011
Application du nouveau modèle de financement	1 ^{er} janvier 2012
Prise de connaissance du rapport d'évaluation Adoption des mesures correctives ; clôture du projet	Mai 2015

* Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO) et loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la répartition des charges (LPFC) et les ordonnances y relatives

L'introduction d'un nouveau modèle de financement sera assortie de coûts externes pour l'adaptation nécessaire de l'informatique. L'application utilisée actuellement pour le décompte de la répartition des charges devrait être remplacée. Evaluation sommaire des coûts : CHF 0,5 million.

S'y ajouteraient des frais internes de personnel du même ordre de grandeur, répartis sur trois ans.

10. Annexes

10.1 Répartition des charges (*statu quo*)

Description de la répartition actuelle des charges

Description brève :	Modèle de pilotage et de financement actuel
Principe :	Répartition de la totalité des frais de personnel (traitements, prestations sociales et frais de gestion du personnel) relatifs au corps enseignant de l'école obligatoire de toutes les communes du canton
Base de calcul de la part du canton :	70 % de la totalité des frais de personnel (y c. les suppléances et les frais dus aux absences pour cause de maladie)
Base de calcul de la part des Communes :	<p>30 % de la totalité des frais de personnel</p> <p>Critères de répartition :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 50 % d'après la population résidante • 30 % d'après le nombre d'élèves • 20 % d'après le nombre de classes <p>La contribution à la répartition des charges est calculée séparément pour chacun des trois degrés d'enseignement (école enfantine, école primaire et cycle secondaire I).</p>
Mode de pilotage et limitation des coûts :	<p>- Autorisations de classes (par la Direction de l'instruction publique, l'INS) Il en découle, conformément à la grille horaire, le nombre de leçons obligatoires et de leçons dispensées par les maîtres et les maîtresses de classe.</p> <p>- Autorisations (par les inspections scolaires) de leçons supplémentaires ou d'enseignement par sections de classe (base : directives de l'INS concernant les effectifs des classes)</p> <p>- Allocation de leçons pour l'enseignement spécialisé en fonction de l'indice social scolaire des communes à partir de 2009 (actuellement, plafonnement des leçons par élève)</p> <p>- Pools de postes pour la direction d'école, l'administration scolaire et l'informatique répondant à une répartition spécifique des charges</p>

Compensation de la disparité sociodémographique et topographique :	A travers le système de répartition des charges
Liberté d'action des communes :	<p>Les communes ne sont pas libres d'élargir leur offre, même par leur propre financement. Dans la pratique, les communes peuvent uniquement agir en modifiant leur organisation scolaire et en faisant valoir des conditions particulièrement difficiles.</p> <p>Les directives relatives au nombre d'élèves offrent une grande liberté d'appréciation, dont il est très diversement fait usage.</p>
Décompte :	<p>Par l'Office des services centralisés (OSC) de l'INS</p> <p>Période de décompte : année civile</p> <p>Les trois degrés d'enseignement (école enfantine, école primaire, secondaire I) font l'objet de décomptes séparés.</p>
Versement d'acomptes :	<p>Les communes versent au canton des acomptes mensuels correspondant à 1/12 du montant prévisible de leur contribution puisque le canton assure le financement anticipé de la totalité des frais de personnel à travers le versement centralisé des traitements</p> <p>Base : décompte anticipé de l'OSC s'appuyant sur le plan financier cantonal.</p>
Coûts liés à la fréquentation scolaire extracommunale :	<p>Affaire du ressort des communes concernées L'INS formule des directives que les communes appliquent en général lorsqu'elles n'ont pas conclu de contrat spécifique.</p> <p>Sont imputés les coûts relatifs aux moyens et matériel d'enseignement, à l'exploitation et à l'infrastructure ainsi qu'une partie du montant versé par classe dans le cadre de la répartition des charges puisque ce montant est financé exclusivement par la commune-siège de l'école.</p> <p>Pour le reste, les frais de personnel du corps enseignant sont imputés directement à la commune de résidence des élèves à travers la répartition des charges.</p>

Incidences de la poursuite de la répartition actuelle des charges

<p>Incidences sur le canton et sur l'ensemble du système scolaire :</p> <p>Structure des écoles :</p> <p>Pilotage de l'école obligatoire :</p> <p>Finances cantonales :</p> <p>Organisation du canton :</p>	<p>Les structures scolaires existantes sont rarement modifiées du fait que le maintien des sites et des classes n'a que des incidences financières faibles et indirectes sur les communes (défaut d'effet incitatif).</p> <p>Les classes et les écoles à effectifs réduits ont tendance à être maintenues trop longtemps, ce qui peut être défavorable à l'égalité des chances, notamment dans l'enseignement facultatif (unités trop petites au secondaire I).</p> <p>Maintien d'un pilotage central inefficace et rigide.</p> <p>Les moyens financiers disponibles continuent à ne pas être engagés de manière optimale. Ils sont absorbés par le maintien de classes et d'écoles au lieu de permettre d'adapter le programme destiné aux enfants et de l'élargir.</p> <p>Sans incidences.</p>
<p>Incidences sur les communes et leurs autorités :</p> <p>Finances communales :</p> <p>Organisation des communes et des écoles :</p> <p>Conduite des écoles par les Communes :</p>	<p>Incidences financières sur chaque commune : voir l'annexe.</p> <p>Le risque financier de la conduite d'école reste partagé de manière égale entre le canton et l'ensemble des communes. Une commune ne doit pas assumer la responsabilité de la majorité de ses coûts et ne peut pas le faire.</p> <p>L'adaptation des structures ne présente qu'un faible potentiel d'économie puisqu'une commune ne profite elle-même que d'environ 6 % des économies réalisées (soit les 20 % dépendant du nombre de classes des 30 % de la part des communes).</p> <p>Sans incidences.</p> <p>Sans incidences.</p>
<p>Incidences sur les directions d'école et le corps enseignant :</p>	<p>Le traitement plus élevé des enseignants et enseignantes des tranches d'âge supérieures ne joue aucun rôle au moment de leur engagement.</p>

10.2 Modèle de base 1 : amélioration du statu quo

Description du modèle de base 1

Description brève :	Optimisation du modèle de financement appliqué en 2006. La répartition des charges est maintenue, seuls les critères de répartition et le pilotage des coûts sont modifiés.
Principe :	Répartition de la totalité des frais de personnel (traitements, prestations sociales et frais de gestion du personnel) relatifs au corps enseignant de l'école obligatoire de toutes les communes du canton.
Base de calcul de la part du Canton :	70 % de la totalité des frais de personnel (y c. les suppléances et les frais dus aux absences pour cause de maladie).
Base de calcul de la part des Communes :	30% de la totalité des frais de personnel. Modification de la pondération des critères de répartition : Modèle 1a : 100 % d'après la population résidente de la commune Modèle 1b : 50 % d'après la population résidente et 50% d'après le nombre de classes de la commune Modèle 1c : 100 % d'après le nombre de classes de la commune
Mode de pilotage et limitation des coûts :	Autorisations de classes et de leçons supplémentaires délivrées par les inspections scolaires aux communes (et non plus aux écoles) (Base : réglementation des effectifs des classes et de l'enseignement par sections de classe par voie d'ordonnance) A certaines conditions, il est possible de s'écarter de la taille de classes fixée, si cela permet d'épargner des leçons en conséquence. Allocation de leçons pour l'enseignement spécialisé en fonction de l'indice social scolaire des communes (à partir de 2009 – actuellement, plafonnement des leçons par élève). Attribution supplémentaire de pools de postes pour la direction d'école, l'administration scolaire et l'informatique selon la réglementation appliquée actuellement à la répartition des charges.
Compensation de la disparité sociodémographique et topographique :	A travers le système de répartition des charges.

<p>Liberté d'action des communes :</p>	<p>Autonomie pour l'organisation scolaire :</p> <p>le canton ne donne plus que des consignes répondant à des motifs pédagogiques.</p> <p>Limitation de l'offre :</p> <p>Les communes ne sont autorisées ni à proposer des disciplines supplémentaires ni à augmenter le nombre de leçons par élève, même par leur propre financement.</p>
<p>Augmentation ou diminution des coûts pour la commune :</p>	<p>Ni augmentation ni réduction des coûts.</p> <p>Comme le canton ne limite pas le montant de sa participation financière, la part communale déterminée ne connaît aucune variation.</p>
<p>Décompte :</p>	<p>Par l'Office des services centralisés (OSC) de l'INS.</p> <p>Période de décompte : année civile.</p> <p>Les trois degrés d'enseignement (école enfantine, école primaire, secondaire I) font l'objet de décomptes séparés.</p>
<p>Versement d'acomptes :</p>	<p>Les communes versent au canton des acomptes mensuels correspondant à 1/12 du montant prévisible de leur contribution puisque le canton assure le financement anticipé de la totalité des frais de personnel à travers le versement centralisé des traitements.</p> <p>Base : décompte anticipé de l'OSC s'appuyant sur le plan financier cantonal.</p>
<p>Coûts liés à la fréquentation scolaire extracommunale :</p>	<p>Affaire du ressort des communes concernées L'INS formule des directives non contraignantes.</p> <p>Sont imputés les coûts relatifs aux moyens et matériel d'enseignement, à l'exploitation et à l'infrastructure ainsi qu'une partie du montant versé par classe dans le cadre de la répartition des charges puisque ce montant est financé exclusivement par la commune-siège de l'école.</p> <p>Pour le reste, les frais de personnel du corps enseignant sont imputés directement à la commune de résidence des élèves à travers la répartition des charges.</p>

Incidences de la mise en place du modèle de base 1

<p>Incidences sur le canton et sur l'ensemble du système scolaire :</p> <p>Structure des écoles :</p> <p>Pilotage de l'école obligatoire :</p> <p>Finances cantonales :</p> <p>Organisation du canton :</p>	<p>Selon la détermination des critères utilisés pour la répartition des charges, la pression sur les structures manquant d'efficacité peut être accentuée, notamment si la part imputable aux communes est répartie exclusivement d'après le nombre de classes. Le modèle 1c permet donc probablement d'accélérer un peu les adaptations</p> <p>Simplification et clarification des compétences entre l'OECO et les inspections scolaires.</p> <p>La possibilité pour les écoles ou les communes de faire valoir des charges spéciales et de se voir en conséquence attribuer davantage de leçons est limitée par les processus de pilotage plus contraignants et plus clairs.</p> <p>Les moyens financiers mis à disposition par le canton continuent à ne pas être engagés de manière optimale, car la répartition des charges empêche les communes de constater les conséquences financières d'un retard dans l'adaptation d'une structure. L'incitation à l'économie peut être renforcée en augmentant le poids du nombre de classes dans la répartition des charges.</p> <p>Sans incidences.</p>
<p>Incidences sur les communes et leurs autorités :</p> <p>Finances communales :</p> <p>Redistribution induite par le passage au modèle 1 :</p>	<p>Incidences financières sur chaque commune : voir l'annexe.</p> <p>Les communes assument un risque financier plus élevé si leur part dans la répartition des charges est exclusivement déterminée d'après le nombre de classes (modèle 1c). Dans ce cas, le montant des compensations entre les communes pour la fréquentation scolaire extra-communale serait nettement plus élevé.</p> <p>La variante 1b a un effet de redistribution restreint.</p> <p>Les variantes 1a (selon la population résidente) et 1c (selon le nombre de classes) induisent une redistribution allant dans deux directions opposées :</p> <p>La variante 1a élimine l'élément de causalité de la répartition (nombre de classes) et les communes à forte population qui ont une faible proportion d'élèves assument des charges plus lourdes.</p>

<p>Organisation des communes et des écoles :</p> <p>Conduite des écoles par les Communes :</p>	<p>La variante 1c élimine l'élément de solidarité de la répartition (population résidente) et les communes ayant à la fois de nombreux sites scolaires et des classes à effectifs réduits sont, pour certaines, lourdement grevées.</p> <p>Variante 1c : Montant total redistribué entre les communes : 16 millions de francs. Charge supplémentaire maximale d'une commune par rapport au statu quo : + 114 % Diminution maximale de la charge d'une commune par rapport au statu quo : - 54 %</p> <p>L'effet de redistribution peut être atténué dans le cadre du projet LPFC, par des réformes introduites dans d'autres domaines politiques ou par des mesures de péréquation financière.</p> <p>Sans incidences.</p> <p>Les exigences envers les commissions scolaires sont légèrement plus élevées puisque ce sont elles – avec les directions d'école – qui doivent désormais décider de la répartition des classes autorisées et des leçons supplémentaires entre les différents sites scolaires.</p>
<p>Incidences sur les directions d'école et le corps enseignant :</p>	<p>Les exigences d'indépendance sont légèrement plus élevées envers les directions d'école puisque ce sont elles – en collaboration avec les commissions scolaires – qui doivent désormais décider de la répartition des classes autorisées et des leçons supplémentaires entre les différents sites scolaires.</p> <p>Le traitement plus élevé des enseignants et enseignantes des tranches d'âge supérieures ne joue aucun rôle au moment de leur engagement puisque la répartition des charges est maintenue.</p>

10.3 Modèle de base 2 : leçons par élève

Description du modèle de base 2

Description brève :	Le canton limite sa participation financière dans la mesure où il prescrit un nombre maximal de leçons pour l'enseignement régulier et les ressources en personnel (en pourcentage de degré d'occupation) allouées à la conduite de l'école.
Principe :	<p>Pour autant que les prescriptions soient respectées, le canton prend à sa charge une part déterminée des frais de personnel générés par la commune. Les frais de personnel correspondant aux pourcentages de degré d'occupation dépassant la limite prescrite sont assumés à 100 % par la commune elle-même.</p> <p>Les frais de personnel correspondant aux mesures pédagogiques particulières sont répartis entre canton et communes à raison de 70 % et 30 %.</p>
Base de calcul de la part du canton :	70 % des frais de personnel générés dans la commune, jusqu'à concurrence de la limite prescrite, et 70 % des frais de personnel correspondant aux mesures pédagogiques particulières.
Base de calcul de la part des Communes :	30 % des frais de personnel générés dans la commune, pour autant qu'ils ne dépassent pas la limite prescrite.
Mode de pilotage et limitation des Coûts :	<p>Prescription d'un nombre de leçons par élève pour chacun des trois degrés d'enseignement.</p> <p>La multiplication par le nombre d'élèves donne une limite globale prescrite en nombre de leçons ; la conversion en pourcentages donne un degré d'occupation (% DO, exprimé en %), normalisé en classe de traitement 6 et additionné au % DO destiné à la conduite d'école. Chaque commune obtient ainsi une seule valeur, qui exprime en pourcentages de degré d'occupation de la classe de traitement 6 la limite prescrite pour l'enseignement régulier.</p> <p>Le pilotage et le financement des mesures pédagogiques particulières et des prestations d'école à journée continue sont maintenus selon leurs modalités actuelles.</p>
Compensation de la disparité socio-démographique et topographique :	<p>Les prescriptions peuvent être adaptées en fonction des charges particulières d'une commune, d'ordre topographique et / ou sociodémographique.</p> <p>Il est aussi possible de procéder à une compensation complémentaire en recourant aux instruments de la péréquation financière directe.</p>

Liberté d'action des communes :	<p>Autonomie pour l'organisation scolaire : le canton ne donne plus que des consignes répondant à des motifs pédagogiques.</p> <p>Les communes sont libres de proposer davantage de leçons d'enseignement dans le domaine facultatif du plan d'études.</p> <p>Elles peuvent échanger des leçons ou des pourcentages de DO, entre les degrés d'enseignement et entre l'enseignement régulier et la direction d'école, tant qu'elles ne dépassent pas la limite prescrite (exprimée en % de DO de la classe de traitement 6).</p>
Augmentation ou diminution des coûts pour la commune :	<p>Les coûts liés au dépassement de l'allocation en leçons et en pourcentages de DO sont financés à 100 % par la commune elle-même (à l'exception des coûts supplémentaires induits par les suppléances dues à la maladie, aux accidents et au service militaire). La commune profite à hauteur de 30 % de la réduction des coûts (part communale).</p>
Décompte :	<p>Par l'Office des services centralisés (OSC) de l'INS.</p> <p>Période de décompte : année civile.</p> <p>Les trois degrés d'enseignement (école enfantine, école primaire, secondaire I) font l'objet de décomptes séparés.</p> <p>Déroulement :</p> <p>1^{re} étape : contrôle du respect de la limite prescrite 2^e étape : calcul de la contribution cantonale</p> <p>Variante : le canton impute aux communes des coûts moyens par leçon ou par pourcentage de poste, c'est-à-dire indépendamment des classes de traitement et de l'âge des enseignants et enseignantes. Les coûts liés aux suppléances en cas de maladie, de service militaire ou de formation continue peuvent aussi être compensés par des coûts moyens. Cette variante évite la discrimination reposant sur l'âge des enseignants et enseignantes.</p>
Versement d'acomptes :	<p>Les communes versent au canton des acomptes mensuels correspondant à 1/12 du montant prévisible de leur contribution puisque le canton assure le financement anticipé de la totalité des frais de personnel à travers le versement centralisé des traitements.</p> <p>Base : décompte anticipé de l'OSC s'appuyant sur le plan financier cantonal.</p>

**Coûts liés à la fréquentation scolaire
extracommunale :**

Affaire du ressort des communes concernées
L'INS formule des directives non contraignantes.

Sont imputés les coûts relatifs aux moyens et matériel
d'enseignement, à l'exploitation et à l'infrastructure ainsi
qu'une partie du montant versé par classe dans le cadre
de la répartition des charges puisque ce montant est fi-
nancé exclusivement par la commune-siège de l'école

Pour le reste, les frais de personnel du corps enseignant
sont imputés directement à la commune de résidence des
élèves à travers la répartition des charges.

Incidences de l'introduction du modèle de base 2

<p>Incidences sur le canton et sur l'ensemble du système scolaire :</p> <p>Structure des écoles :</p> <p>Pilotage de l'école obligatoire :</p> <p>Finances :</p> <p>Organisation du canton :</p>	<p>Du fait que les communes décident elles-mêmes de l'utilisation des leçons attribuées, une pression plus forte les incite à adapter leurs structures scolaires et à collaborer entre elles.</p> <p>Beaucoup plus direct puisque les communes ressentent plus fortement les conséquences financières de leurs décisions.</p> <p>Meilleure utilisation des moyens : les économies réalisées grâce à l'adaptation des structures peuvent être mises à profit pour améliorer le programme proposé. Le risque financier du canton se limite à 70 % des coûts des leçons et des pourcentages de degré d'occupation attribués.</p> <p>Le canton doit mettre sur pied un système de contrôle pour vérifier que les communes respectent les valeurs prescrites (leçons, % DO).</p> <p>L'attribution des leçons n'est plus du domaine de compétence des inspections scolaires.</p>
<p>Incidences sur les communes et leurs autorités :</p> <p>Finances communales :</p> <p>Redistribution induite par le passage au modèle 2 :</p>	<p>Incidences financières sur chaque commune : voir l'annexe</p> <p>Risque financier plus élevé puisque la répartition des charges entre les communes disparaît et que chaque commune doit financer elle-même les coûts occasionnés par les prestations qui dépassent la limite prescrite.</p> <p>Incitation renforcée à la gestion plus efficace des moyens financiers : les économies ou les dépenses supplémentaires se répercutent plus largement sur les comptes communaux (30 % au lieu de 6 %), l'incidence des leçons hors prescriptions étant même de 100 %.</p> <p>Du fait que la différence d'effectifs de classes n'est plus compensée par la répartition des charges, les communes ayant des classes à effectifs réduits doivent assumer une part plus grande de leurs frais de personnel. Par rapport au statu quo, les communes ayant des classes à effectifs élevés sont déchargées. Même les communes comptant peu d'élèves mais dont les classes ont un effectif moyen paieront davantage.</p>

<p>Organisation des communes et des écoles :</p> <p>Conduite des écoles par les Communes :</p>	<p>Montant total redistribué entre les communes : 24 millions de francs. Charge supplémentaire maximale d'une commune par rapport au statu quo : + 300 %</p> <p>Diminution maximale de la charge d'une commune par rapport au statu quo : - 60 %</p> <p>L'effet de redistribution peut être atténué dans le cadre du projet LPFC, par des réformes introduites dans d'autres domaines politiques ou par des mesures de péréquation financière.</p> <p>Liberté d'action nettement plus grande qu'avec le statu quo : la commune détermine les sites scolaires et le nombre de classes. L'école obligatoire, les commissions scolaires et la direction d'école gagnent en importance en pesant davantage sur les finances communales..</p> <p>C'est la commune qui attribue les leçons et les pourcentages de DO aux différentes écoles.</p> <p>Comme la fluctuation du nombre d'élèves se répercute directement sur les ressources en personnel cofinancées par le canton, une gestion plus stricte du personnel est nécessaire. Les membres des autorités et de l'administration communales sont donc soumis à des exigences plus pointues en matière de gestion.</p>
<p>Incidences sur les directions d'école et le corps enseignant :</p>	<p>Proposer des prestations supplémentaires dans le domaine facultatif requiert une plus grande disposition à organiser les programmes et à assumer la responsabilité.</p> <p>La conduite et l'organisation de l'école posent des exigences plus élevées et requièrent davantage de responsabilité et de compétences dans ce domaine.</p> <p>Les différences de traitement dues à l'âge des enseignants et enseignantes étaient jusqu'à présent compensées par la répartition des charges. Cette compensation disparaissant, 30 % des frais plus élevés liés à l'ancienneté d'un enseignant ou d'une enseignante se répercutent directement sur les comptes communaux. Les communes peuvent économiser en engageant des enseignants ou enseignantes plus jeunes.</p>

10.4 Modèle de base 3 : contributions par élève (financement des prestations)**Description du modèle de base 3**

Description brève :	Le canton limite sa participation financière en versant des contributions fixes par élève.
Principe :	<p>Le canton verse aux communes des contributions fixes par élève. Il assume ainsi sa part de financement des frais de personnel pour l'enseignement régulier, les mesures pédagogiques particulières, les structures d'école à journée continue et la conduite d'école</p> <p>Les contributions sont fixées séparément pour l'école enfantine, l'école primaire et le cycle secondaire I.</p> <p>Le caractère forfaitaire est plus étendu que dans le modèle 2 : les frais liés aux mesures pédagogiques particulières, aux structures d'école à journée continue et à la conduite d'école sont inclus dans la contribution par élève.</p>
Base de calcul de la part du canton :	Nombre d'élèves domiciliés dans une commune, par degré d'enseignement. Les contributions sont déterminées de sorte à ce que le canton prenne en charge 70 % des coûts salariaux totaux du corps enseignant de tout le canton, comme dans le cas du statu quo.
Base de calcul de la part des communes :	Solde des frais de personnel des écoles de la commune après déduction des contributions par élève.
Mode de pilotage et limitation des Coûts :	<p>Par la commune elle-même : les coûts du canton sont déjà limités par les contributions fixes par élève. Le canton ne considère pas nécessaire de prévoir d'autres dispositions pour le pilotage des coûts.</p> <p>Les contributions par élève doivent être adaptées aux augmentations des coûts salariaux (renchérissement).</p>
Décompte :	<p>Par l'Office des services centralisés (OSC) de l'INS</p> <p>Période de décompte : année civile.</p> <p>Les trois degrés d'enseignement (école enfantine, école primaire, secondaire I) font l'objet de décomptes séparés.</p>

	<p>Variante : le canton impute aux communes des coûts moyens par leçon ou par pourcentage de poste, c'est-à-dire indépendamment des classes de traitement et de l'âge des enseignants et enseignantes. Les coûts liés aux suppléances en cas de maladie, de service militaire ou de formation continue peuvent aussi être compensés par des coûts moyens.</p> <p>Cette variante évite la discrimination reposant sur l'âge des enseignants et enseignantes.</p>
Compensation de la disparité sociodémographique et topographique :	<p>Les contributions par élève peuvent être adaptées en fonction des charges particulières d'une commune, d'ordre topographique ou sociodémographique. Les critères à appliquer seront difficiles à définir.</p> <p>Il est aussi possible de procéder à une compensation complémentaire en recourant aux instruments de la péréquation financière directe, notamment en appliquant une compensation des charges d'ordre géographique et topographique.</p>
Liberté d'action des communes :	<p>Autonomie pour l'organisation scolaire : le canton ne donne plus que des consignes répondant à des motifs pédagogiques.</p> <p>Les communes sont libres de proposer davantage de leçons d'enseignement dans le domaine facultatif du plan d'études.</p>
Augmentation ou diminution des coûts pour la commune :	<p>Les coûts supplémentaires sont à 100 % à la charge des communes. Elles profitent seules, à 100 %, d'une réduction des coûts</p>
Versement d'acomptes :	<p>Les communes versent au canton des acomptes mensuels correspondant à 1/12 du montant prévisible de leur contribution puisque le canton assure le financement anticipé de la totalité des frais de personnel à travers le versement centralisé des traitements.</p> <p>Base : décompte anticipé de l'OSC s'appuyant sur le plan financier cantonal.</p>
Coûts liés à la fréquentation scolaire extracommunale :	<p>Affaire du ressort des communes concernées. L'INS formule des directives non contraignantes.</p> <p>Sont imputés les coûts relatifs aux moyens et matériel d'enseignement, à l'exploitation et à l'infrastructure ainsi qu'une partie des frais de personnel réellement assumés par la commune-siège de l'école pour le corps enseignant.</p>

Incidences de l'introduction du modèle de base 3

<p>Incidences sur le canton et sur l'ensemble du système scolaire :</p> <p>Structure des écoles :</p> <p>Pilotage de l'école obligatoire :</p> <p>Finances cantonales :</p> <p>Organisation du canton :</p>	<p>Une forte pression s'exerce sur les communes pour qu'elles adaptent les structures scolaires et qu'elles collaborent entre elles.</p> <p>Les communes comptant peu d'élèves et plusieurs sites scolaires sont contraintes de réduire radicalement le nombre de ces sites ou de fermer leur école</p> <p>On peut s'attendre à un ajustement rapide des structures scolaires et à la constitution de centres régionaux.</p> <p>Le canton n'a plus aucune influence sur l'attribution ou le retrait de ressources en personnel.</p> <p>Le pilotage des écoles par le canton doit passer systématiquement par les communes et suivre une boucle :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le canton fixe les objectifs de l'école obligatoire et définit le programme dans le plan d'études. 2. Il prescrit aussi des conditions-cadres obligatoires maximaux des classes, etc.) et fixe les contributions par élève. 3. Il évalue périodiquement les prestations des élèves et des écoles. 4. Il adapte les objectifs et les conditions-cadres d'après les résultats des évaluations. <p>Un système de contrôle des contributions par élève doit être mis sur pied en remplacement du pilotage des classes et des leçons.</p> <p>Les moyens financiers sont utilisés plus efficacement. Le canton intervenant comme partenaire du financement, il limite son risque financier à la somme de toutes les contributions par élève.</p> <p>Les inspections scolaires ne s'occupent plus du pilotage des ressources et assument de nouvelles tâches de surveillance et d'évaluation.</p>
<p>Incidences sur les communes et leurs autorités :</p> <p>Finances communales :</p>	<p>Incidences financières sur chaque commune : voir l'annexe.</p> <p>Les communes financent désormais le solde des coûts de l'école obligatoire. Leur responsabilité financière aug</p>

	<p>mente considérablement. En contrepartie, elles tirent pleinement profit du fonctionnement économique de leurs écoles.</p> <p>Dans les comptes administratifs des communes, les contributions par élève sont inscrites comme recettes et les coûts salariaux imputés par le canton comme dépenses.</p> <p>Ainsi, toutes les dépenses qu'une commune engage pour ses écoles figurent dans ses comptes. La transparence des coûts s'améliore, et avec elle s'élargit la possibilité d'appliquer une gestion financière aux écoles. .</p> <p>Comme c'est la commune-siège d'une école qui assume, de fait, tous les coûts relatifs aux élèves venant d'autres communes, les décomptes de compensation intercommunale qui en découlent vont fortement augmenter.</p> <p>Etant donné que les contributions du canton sont les mêmes pour toutes les communes, alors que les coûts par élève varient énormément d'une commune à une autre, le modèle 3 induit une forte redistribution par rapport au statu quo.</p> <p>Les communes dont les coûts par élève sont inférieurs à la moyenne profitent du changement de système. Celles dont les coûts sont supérieurs y perdent.</p> <p>Montant total redistribué entre les communes : 36 millions de francs.</p> <p>Charge supplémentaire maximale d'une commune par rapport au statu quo : + 410%</p> <p>Diminution maximale de la charge d'une commune par rapport au statu quo : - 220 %</p> <p>L'effet de redistribution a tendance à toucher plus fortement les petites communes que les grandes.</p> <p>L'effet de redistribution peut être atténué dans le cadre du projet LPFC, par des réformes introduites dans d'autres domaines politiques ou par des mesures de péréquation financière.</p>
<p>Redistribution induite par le passage au modèle 3 :</p>	
<p>Organisation des communes et des Écoles :</p>	<p>Liberté d'action nettement plus grande qu'avec le statu quo : la commune détermine les sites scolaires et le nombre de classes.</p> <p>L'école obligatoire, les commissions scolaires et la direction d'école gagnent en importance en pesant davantage sur les finances communales.</p>
<p>Conduite des écoles par les communes :</p>	<p>C'est la commune qui attribue les leçons et les pourcentages de DO aux différentes écoles.</p>

	<p>Comme la fluctuation du nombre d'élèves se répercute directement sur la situation financière des communes, une gestion plus stricte est nécessaire.</p> <p>Les membres des autorités communales et de l'administration communale sont donc soumis à des exigences plus pointues en matière de gestion.</p> <p>Les commissions scolaires doivent désormais assumer une responsabilité financière, qu'il est nécessaire de délimiter vis-à-vis de la responsabilité du conseil communal.</p>
<p>Incidences sur les directions d'école et le corps enseignant :</p>	<p>Proposer des prestations supplémentaires dans le domaine facultatif requiert une plus grande disposition à organiser les programmes et à assumer la responsabilité.</p> <p>La conduite et l'organisation de l'école posent des exigences plus élevées et requièrent davantage de responsabilité et de compétences dans ce domaine.</p> <p>Les différences de traitement dues à l'âge des enseignants et enseignantes étaient jusqu'à présent compensées par la répartition des charges. Cette compensation disparaissant, les frais plus élevés liés à l'ancienneté d'un enseignant ou d'une enseignante se répercutent directement et à 100 % sur les comptes communaux. Les communes peuvent économiser en engageant des enseignants ou enseignantes plus jeunes.</p>

10.5 Modèle combiné (version révisée à la suite de la consultation) :**Description du modèle combiné**

Description brève :	Combinaison des modèles de base 1 et 3.
Principe :	<p>Le canton prend à sa charge 50 % des frais de personnel de chaque commune qui gère une école. De plus, il verse aux communes, en fonction de leurs charges spécifiques, des contributions échelonnées par élève résidant dans la commune. Les contributions par élève couvrent au total 20 % des coûts totaux de personnel.</p> <p>A travers la contribution initiale et les contributions par élève, le canton prend en charge sa part des frais de personnel pour l'enseignement régulier, les mesures pédagogiques particulières, les structures d'école à journée continue et la conduite des écoles.</p> <p>Le montant des contributions est fixé séparément pour l'école enfantine, l'école primaire et le cycle secondaire I.</p> <p>Par rapport au modèle 2, le caractère forfaitaire est beaucoup plus marqué puisque les coûts des mesures pédagogiques particulières, des structures d'école à journée continue et de la conduite des écoles sont intégrés dans les contributions par élève.</p>
Base de calcul de la part du canton :	Frais de personnel d'une commune (50 %) et nombre d'élèves y résidant (par degré d'enseignement)
Base de calcul de la part des communes :	Les coûts des écoles après déduction de la part cantonale et des contributions par élève se montent au total à 30 % des coûts totaux de personnel.
Mode de pilotage et limitation des coûts :	<p>Par la commune elle-même.</p> <p>Les coûts du canton sont déjà suffisamment limités par la fixation des contributions par élève. Il ne considère pas nécessaire de prévoir d'autres dispositions pour le pilotage des coûts.</p> <p>Les contributions par élève doivent être adaptées en cas d'augmentation des coûts salariaux (renchérissement).</p>

<p>Décompte :</p>	<p>Par l'Office des services centralisés (OSC) de l'INS</p> <p>Période de décompte : année civile</p> <p>Les trois degrés d'enseignement (école enfantine, école primaire, secondaire I) font l'objet de décomptes séparés.</p> <p>La contribution définitive de chaque commune est fixée après clôture et révision de la statistique des élèves pour une année scolaire.</p> <p>La contribution initiale du canton et les contributions cantonales par élève sont compensés pour chaque commune avec les frais de personnel d'une commune.</p> <p>Le canton calcule les coûts moyens d'un poste normal et les multiplie par les leçons ou les pourcentages de DO demandés par la commune.</p> <p>Ces coûts moyens sont indépendants de la classe de traitement et de l'âge des enseignants et enseignantes. Même les coûts des suppléances relatives aux absences pour cause de maladie, de service militaire ou de formation continue sont intégrés dans cette moyenne de coûts</p>
<p>Compensation de la disparité socio-démographique et topographique :</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A travers la contribution initiale du canton. 2. A travers les contributions échelonnées par élève pour l'enseignement régulier. Un indice géo-démographique est utilisé qui tient compte des charges résultant de la topographie, de l'habitat et de la proportion d'élèves dans la population totale. 3. A travers des contributions échelonnées par élève pour les mesures pédagogiques particulières. On utilise un indice social scolaire qui tient compte des charges sociales différentes des communes.
<p>Liberté d'action des communes :</p>	<p>Les communes sont libres de proposer davantage de leçons d'enseignement dans le domaine facultatif du plan d'études.</p> <p>Autonomie pour l'organisation scolaire :</p> <p>le canton ne donne plus que des consignes répondant à des motifs pédagogiques.</p>
<p>Augmentation ou diminution des</p>	<p>Les coûts supplémentaires sont à 50 % environ à la</p>

coûts pour la commune :

charge de la commune.

Les coûts supplémentaires sont à 50 % environ à la charge de la commune.

Incidences de l'introduction du modèle combiné

<p>Incidences sur le canton et sur l'ensemble du système scolaire :</p> <p>Structure des écoles :</p> <p>Pilotage de l'école obligatoire :</p> <p>Finances cantonales :</p> <p>Organisation du canton :</p>	<p>Pression plus forte sur les communes pour qu'elles adaptent la structure de leurs écoles et qu'elles collaborent entre elles.</p> <p>On peut s'attendre à un ajustement rapide des structures scolaires et à la constitution de centres régionaux.</p> <p>Le canton n'a plus aucune influence sur l'attribution ou le retrait de ressources en personnel.</p> <p>Le pilotage des écoles par le canton doit passer systématiquement par les communes et suivre une boucle :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le canton fixe les objectifs de l'école obligatoire et définit le programme dans le plan d'études. 2. Il prescrit aussi des conditions-cadres obligatoires (statut des enseignants et enseignantes, effectifs maximaux des classes, etc.) et fixe les contributions par élève. 3. Il évalue périodiquement les prestations des élèves et des écoles. 4. Il adapte les objectifs et les conditions-cadres d'après les résultats des évaluations. <p>Un système de contrôle des contributions par élève doit être mis sur pied en remplacement du pilotage des classes et des leçons.</p> <p>Les moyens financiers sont utilisés plus efficacement. Le canton intervenant comme partenaire du financement, il limite son risque financier à la somme de toutes les contributions par élève.</p> <p>Les inspections scolaires ne s'occupent plus du pilotage des ressources et assument de nouvelles tâches de surveillance ou d'évaluation.</p>
<p>Incidences sur les communes et leurs autorités :</p> <p>Finances communales :</p>	<p>Incidences financières sur chaque commune : voir l'annexe 2</p> <p>Les communes financent désormais pour moitié le solde des coûts de l'école obligatoire. Leur responsabilité financière augmente considérablement. En contrepartie, elles tirent pleinement profit du fonctionnement économique de leurs écoles.</p>

**Incidences sur les directions
d'école et le corps enseignant :**

Proposer des prestations supplémentaires dans le domaine facultatif requiert une plus grande disposition à organiser les programmes et à assumer la responsabilité.

Pour les directions d'école, la planification et l'attribution des programmes d'enseignement sont assorties d'exigences renforcées mais aussi d'une responsabilité accrue et d'une plus grande compétence.

Les différences de traitement dues à l'âge des enseignants et enseignantes étaient jusqu'à présent compensées par la répartition des charges. Cette compensation est remplacée par l'imputation des coûts moyens en lieu et place des frais de personnel effectivement versés par le canton à la commune.

