



Contrôle des dépenses de l'Etat : formation

Le présent dossier politique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié l'année dernière par economiesuisse. Nous nous proposons de présenter pour chaque domaine, à partir des prévisions formulées l'an dernier, l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée. Des cartons verts, jaunes ou rouges sont attribués selon l'évolution en cours.

Dans le domaine de la formation, les dépenses ont progressé de 3,8% en 2000 par rapport à 1999. Ce chiffre se situe entre l'objectif recommandé dans le Concept des dépenses, de 2,6%, et la tendance constatée de 4,5%. Les principales causes de la croissance des dépenses dans ce secteur sont le développement des Hautes écoles spécialisées, des dépenses supplémentaires pour les écoles primaires et secondaires, un engagement renforcé des pouvoirs publics dans la formation professionnelle et des dépenses plus élevées consacrées à la recherche fondamentale.

Plus grande priorité à la formation

Carton jaune pour l'évolution des dépenses à ce jour

En 2000, les dépenses consacrées à la formation ont progressé plus fortement que les dépenses totales des pouvoirs publics et celles destinées aux assurances sociales. Le secteur de la formation proprement dite a représenté 15% de ce total, ce qui en fait le deuxième poste de dépenses de l'Etat après la prévoyance sociale. Par rapport à 1990 où elle représentait 15,9%, la part de la formation a légèrement reculé. Toutefois, il est probable que cette part augmentera à l'avenir.

Poids plus important des hautes écoles

Les *écoles publiques obligatoires*, qui englobent les écoles primaires et secondaires du premier degré (écoles secondaires inférieures) absorbent 11,7 mrd fr., soit plus de la moitié de toutes les dépenses de formation, qui représentent un total de 22,8 mrd fr. Elles sont intégralement financées par les communes et les cantons.

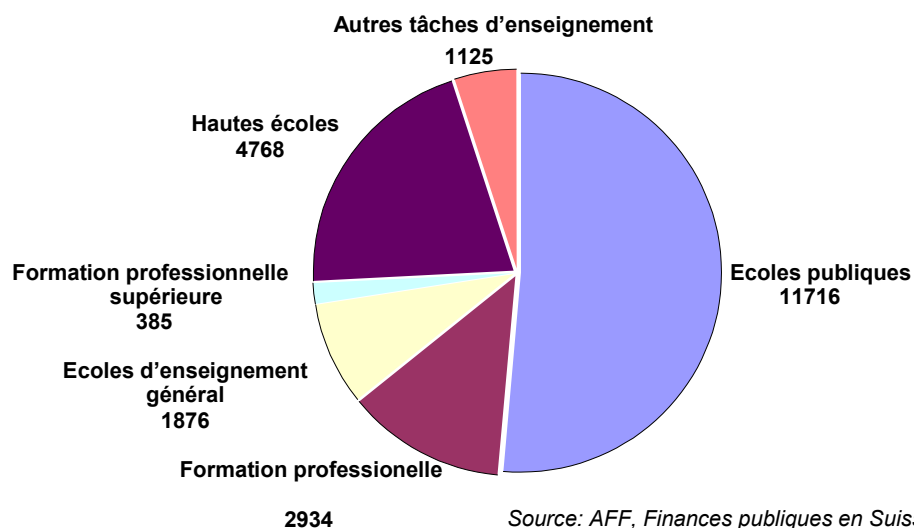
Au niveau de la *formation professionnelle (supérieure)*, les coûts se répartissent entre les pouvoirs publics et l'économie. Le gros de la charge de l'Etat, 3,3 mrd fr. au total, incombe aux cantons.

Les *établissements d'enseignement général* (écoles préparant à la maturité) engendrent des dépenses de 1,8 mrd francs qui sont à la charge des cantons.

Les *hautes écoles* (EPF, universités, hautes écoles spécialisées) sont financées par différentes collectivités publiques. Leurs dépenses, d'un montant de 4,8 mrd fr., se répartissent entre la Confédération (46,5%) et les cantons (53,5%). La Confédération participe aux coûts des hautes écoles spécialisées qui relèvent de sa compétence à hauteur de 33%, à ceux des universités cantonales à raison de 20% environ. Elle finance intégralement les EPF. La transformation des écoles supérieures spécialisées en hautes écoles spécialisées, impliquant une transition du domaine de la formation professionnelle à celui des hautes écoles explique que les dépenses concernant les hautes écoles aient progressé d'un quart environ en 2000 par rapport à 1999.

A l'inverse, les dépenses consacrées à la formation professionnelle supérieure ont diminué de deux tiers.

Répartition des dépenses par fonction (2000, en mio.fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 2000

Le poste "Divers" regroupe essentiellement des dépenses consacrées à la recherche fondamentale (0,7 mrd fr. au niveau fédéral uniquement) et d'autres frais administratifs. Les dépenses consenties pour la recherche au sens large se répartissent par contre entre un grand nombre d'institutions et entre différents groupes de tâches. Les dépenses pour la recherche appliquée (0,6 mrd fr.) sont comptabilisées sous les différents domaines concernés (énergie, transports, santé, agriculture, etc.) et n'apparaissent donc pas dans les chiffres du graphique « Dépenses par fonction ». Si on les y ajoute, on arrive pour la Confédération à un total de dépenses de recherche de 1,3 mrd fr. La recherche fondamentale englobe les activités nationales ainsi que les programmes de recherche internationaux. Dans certains cas, la limite avec la recherche appliquée n'est pas claire.

Evolution des dépenses : l'heure est à la croissance

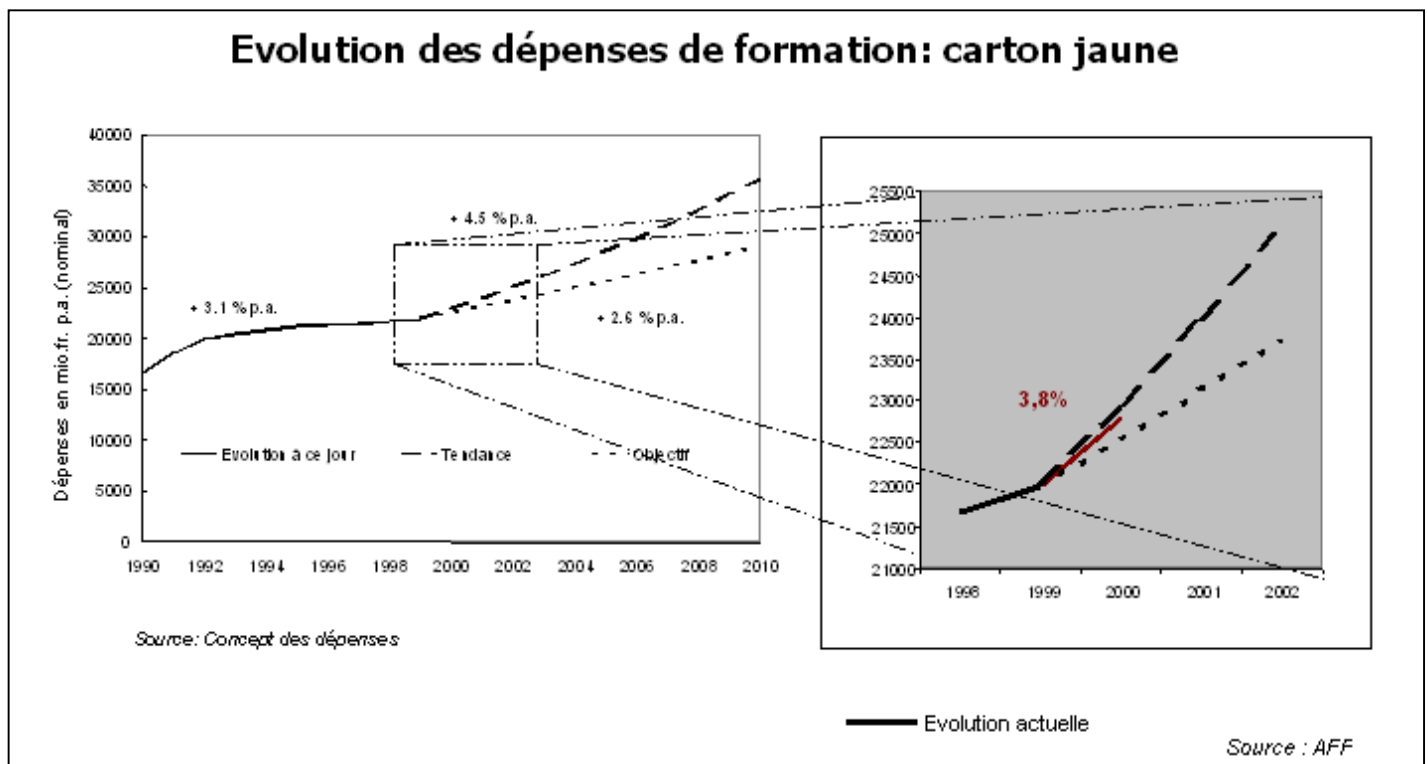
Evolution à ce jour

La demande de prestations de formation dépend du nombre d'élèves, d'apprentis et d'étudiants, de la durée de la formation ainsi que de la qualité de l'enseignement souhaitée. Au cours des dix dernières années, le vieillissement de la population induit par l'allongement de l'espérance de vie et le faible taux de natalité a eu un effet stabilisant sur l'évolution générale des dépenses. Toutefois, avec la tendance à l'augmentation du taux de maturités, le nombre d'élèves dans les établissements d'enseignement général et d'étudiants au niveau universitaire n'a cessé d'augmenter. Du côté de l'offre, les dépenses de personnel restent le facteur

déterminant, en particulier dans les écoles primaires et secondaires et les établissements d'enseignement général, mais aussi de plus en plus au niveau universitaire. En effet, les dépenses de personnel représentent 66% des dépenses totales de formation et de recherche. Leur évolution a été considérablement influencée par la hausse généralement modérée des salaires dans le secteur public.

Tendance

A moyen terme, la tendance démographique caractérisée par un faible taux de natalité devrait se renforcer, avec les conséquences qu'implique cette évolution sur le nombre total d'élèves, d'apprentis et d'étudiants. Les dépenses devraient s'en trouver stabilisées. Un accroissement de l'immigration pourrait éventuellement compenser ce phénomène. Si aucune mesure n'est prise, les universités seront prises d'assaut. D'autre part, dans certains cantons, les enseignants réclament des salaires plus élevés et veulent être dédommagés pour les prestations de caractère privé qu'ils fournissent. De plus, ils demandent moins de cours obligatoires et de plus petits effectifs. En outre, on voit fleurir de coûteux projets de réforme, en particulier dans l'enseignement obligatoire. C'est ainsi qu'on parle d'introduire ou de promouvoir l'anglais précoce et l'enseignement de l'informatique. Les citoyens ont mis un sérieux coup de frein aux projets de réforme dans le canton de Zurich; ils ont refusé l'introduction de ce qu'on appelle un niveau élémentaire (passage flexible du jardin d'enfants à la première classe primaire).



Les dépenses de formation (y compris celles de la recherche) s'inscrivent en forte hausse dans le budget 2003 de la Confédération. Elles sont censées progresser de 7,5% par rapport au budget 2002, surtout dans le domaine de la recherche fondamentale. Les réformes en cours dans le domaine de la formation professionnelle et universitaire ainsi que la priorité accordée à la formation dans le plan financier 2004-2006 de la Confédération vont propulser les dépenses de formation à la hausse. Dans un paquet voté le 29 novembre 2002 (Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie – FRT) pour les années 2004 à 2007, le Conseil fédéral demande un crédit quadriennal de 17,3 mrd fr. pour les EPF et la promotion de la recherche, le renouvellement des universités, le développement des hautes écoles spécialisées et de la formation professionnelle. Par rapport au crédit-cadre 2000-2003, cela représente une progression de 3,1 mrd fr. Entre 2004 et 2007, les dépenses devraient s'accroître de 6% chaque année, c'est-à-dire de 4,5% à 5%, compte tenu du blocage des crédits prévu dans le programme d'allégement budgétaire. La nouvelle loi sur la formation professionnelle prévoit un engagement beaucoup plus important de la Confédération pour la formation professionnelle; elle tient lieu de contre-projet indirect à l'initiative sur les places d'apprentissage soumise en votation le 18 mai 2003. La part de la Confédération au total des dépenses publiques passera de quelque 16% aujourd'hui à 25%. En revanche, l'initiative sur les places d'apprentissage provoquerait une flambée de dépenses, avec la contribution des employeurs à la formation professionnelle. En outre, certaines revendications vont dans le sens de l'affectation à la formation d'une partie des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale.

Compte tenu du nombre de charges supplémentaires qui menacent de survenir, on peut penser que la hausse des dépenses sera disproportionnée. Il devrait néanmoins être possible, si l'on met en œuvre les lignes directrices et mesures prévues dans le Concept des dépenses, de ramener la croissance moyenne des dépenses à 2,6% par an.

Carton jaune pour l'évolution effective des dépenses

En 2000, les dépenses de formation ont augmenté de 3,8% par rapport à l'année précédente. Cette évolution se situe entre l'objectif de 2,6% et la tendance de 4,5%, d'où le carton jaune. L'augmentation des dépenses pour l'année sous revue est aussi supérieure à la progression moyenne de 3,1% enregistrée entre 1990 et 1999. La croissance vigoureuse de l'an 2000 s'explique notamment par un accroissement des charges de 4,9% dans la formation professionnelle (par

exemple offensive de formation dans le domaine de l'informatique). Ont pesé particulièrement lourd les dépenses supplémentaires de 25,2% consacrées aux hautes écoles, au profit de la mise en place des hautes écoles spécialisées. Il s'agit en partie de transferts du domaine de la formation professionnelle supérieure. La recherche fondamentale a absorbé beaucoup plus de moyens (+4,6%). En outre, les dépenses des écoles obligatoires (+2,9%) ont dépassé l'objectif visé. Des revendications salariales des enseignants et diverses réformes scolaires ont joué un rôle dans cette évolution.

L'évolution actuelle des dépenses dans le secteur de la formation n'étant pas en phase avec l'objectif défini, les lignes directrices des réformes énoncées dans le Concept des dépenses doivent encore être prises en considération.

Lignes directrices pour une politique de la formation durable et viable

Il faut soutenir les réformes planifiées et parfois déjà en cours visant à renforcer le système éducatif suisse. Celles qui doivent être engagées en priorité sont, indépendamment de ressources supplémentaires modérées, les réformes structurelles qui visent à atteindre un plus grand degré d'efficacité avec les moyens existants. Selon une comparaison relative de l'évolution des dépenses des différents groupes de tâches, la priorité doit toutefois aller à la formation. La Suisse aura toujours besoin à l'avenir d'un système éducatif public fort qui garantisse l'égalité des chances pour tous et permette à notre pays de tenir son rang dans la concurrence internationale. La souveraineté des cantons en matière scolaire doit être maintenue, avec toutefois des possibilités de collaboration intercantonale.

Les différents niveaux de formation

- > *Ecoles primaires* : Le système actuel d'écoles primaires publiques est d'un niveau relativement élevé. C'est pourquoi le scepticisme est de mise à l'égard des efforts de privatisation ou des bons de formation. Mais la présence d'écoles privées complémentaires aux écoles publiques est souhaitable si l'on entend favoriser une concurrence au niveau de la qualité. Il y aurait lieu de généraliser une scolarisation plus précoce, l'âge du début de la scolarité obligatoire étant élevé en Suisse en comparaison internationale.
- > *Apprentissage et maturité professionnelle* : L'attrait de la *double filière de formation* doit être préservé, voire renforcé. Il faut qu'à la fin de la scolarité obligatoire,

les jeunes se voient proposer la formation professionnelle comme une solution de rechange équivalente aux écoles formant à la maturité. La nouvelle loi sur la formation professionnelle réalise à cet égard de précieux progrès. Le couple apprentissage et maturité professionnelle forme une tâche conjointe des milieux économiques, des cantons et de la Confédération dans laquelle les milieux économiques doivent continuer d'assumer une part prépondérante des responsabilités. Si l'initiative pour des places d'apprentissage était acceptée, la réglementation étatique prendrait le dessus et une moins grande place serait laissée à la responsabilité individuelle. L'introduction de la maturité professionnelle et la possibilité de se perfectionner dans les hautes écoles spécialisées, de même que l'instauration de passerelles vers les études universitaires, sont des éléments de réforme majeurs. Une uniformisation des règles au niveau fédéral accroît la transparence et la comparabilité.

- > *Gymnases* : La maturité devrait pouvoir être obtenue plus tôt. Il faut saluer le raccourcissement du cursus gymnasial d'un semestre, à l'instar de ce qui s'est fait dans le canton de Zurich. Compte tenu de la forte proportion d'étudiants qui abandonnent leurs études à l'issue de la première année d'université, la fonction de sélection du collège/gymnase doit être consolidée dans l'optique de l'entrée à l'université – notamment pour garantir l'égalité de traitement en ce qui concerne l'accès aux hautes écoles spécialisées. Une sélection doit intervenir au stade de la maturité, afin d'éviter l'instauration d'examens d'admission au niveau universitaire. C'est la seule manière de préserver le sens de la maturité.
- > *Hautes écoles* : Le renforcement du réseau des *hautes écoles* sera un atout essentiel de la Suisse en tant que lieu de recherche et place économique au XXI^e siècle. Les réformes nécessaires impliquent non seulement un engagement accru de l'Etat par rapport aux autres groupes de tâches, mais avant tout une amélioration de l'efficacité dans le domaine des sciences. A l'avenir, la Confédération ferait bien de limiter sa fonction de coordination à la définition de lignes de conduite et à l'uniformisation du système de financement pour toutes les hautes écoles, en instaurant des contributions fondées sur la performance. En renforçant l'autonomie, la compétitivité et la différenciation des universités, on favorise une utilisation plus efficace des ressources,

de même que la suppression de structures redondantes. Les réformes structurelles engagées il y a plus de quatre ans doivent être poursuivies, comme le prévoit le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (FRT). Il importe de mieux répartir les tâches, de développer la collaboration et de garantir la qualité de l'apprentissage et de la recherche. La spécialisation des universités et le désengorgement réalisé par la mise en place simultanée des hautes écoles spécialisées permettront aux universités suisses de se concentrer davantage sur la création de centres d'excellence de renommée internationale. L'introduction du système de bachelor/master devrait non seulement faciliter la mobilité nationale et internationale, mais aussi renforcer la perméabilité au monde du travail tout en écourtant la durée des études. Pour inciter les jeunes à terminer rapidement leurs études, pour mettre des ressources supplémentaires à la disposition des institutions et pour accroître la concurrence entre les universités par le biais de la demande, il conviendrait d'augmenter les taxes d'étude. En outre, il y a lieu de consolider le système des prêts préférentiels si l'on souhaite favoriser l'égalité des chances.

- > *Recherche* : En ce qui concerne sa *politique en matière de recherche*, l'Etat ferait bien de se concentrer sur la recherche fondamentale libre. En effet, ces dernières années, la recherche appliquée a été privilégiée au détriment de cette dernière. La recherche appliquée doit être menée en priorité dans les entreprises privées. Avec la CTI, la Suisse dispose d'un instrument qui a fait ses preuves pour conjuguer le potentiel d'innovation propre aux entreprises et les compétences scientifiques et techniques des hautes écoles. Cela permet une interpénétration de la recherche de base et de la recherche appliquée qui se traduit ainsi par une création de valeur économique.

-
- > **Pour toute question complémentaire :**
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

Commentaire

Le Conseil fédéral entend accorder la priorité au financement de la formation et de la recherche sur les autres tâches étatiques. Il s'en explique dans le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (FRT). Pour la période 2004 à 2007, les moyens mis à la disposition de ce secteur seront de 6% par année, ce qui correspond encore, compte tenu des crédits bloqués, à 4,5 à 5% de dépenses supplémentaires. Cette orientation est en principe la bonne, dans la mesure où la formation constitue l'un des éléments clés de la croissance économique de l'avenir. Il importe néanmoins d'insister pour que cette tâche soit accomplie avec un maximum d'efficacité.

L'accroissement de l'efficacité des hautes écoles est un exemple des mesures susceptibles d'avoir des conséquences financières considérables. Il ne saurait être question que les pouvoirs publics se contentent d'accroître leur engagement financier sans procéder à des réformes structurelles. Il faut éliminer les redondances et créer des centres de compétences. Le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (FRT) prévoit des efforts dans ce sens, ce qui est à saluer. Et puis, il faut tendre à raccourcir la durée des études en instaurant un système à plusieurs cycles, tel celui du bachelor/master qui est en train d'être mis en place. En ce qui concerne les écoles obligatoires, on notera qu'elles doivent s'acquitter de tâches toujours plus nombreuses (thérapeutiques, éducatives, socio-pédagogiques, etc.). Il serait possible d'améliorer l'efficacité en définissant un mandat clair et étroitement délimité que l'on s'efforcerait de mettre en œuvre rigoureusement. Il existe aussi un potentiel d'économies au niveau de la construction et de la gestion des infrastructures. Pour ce qui est du personnel enseignant, le Concept des dépenses met l'accent sur la garantie de qualité plutôt que sur le développement des effectifs, et ce aussi bien pour les écoles primaires que secondaires. Quant à la nécessité de maintenir, voire d'augmenter l'attrait de l'apprentissage professionnel, la nouvelle loi sur la formation professionnelle en tient compte.