

## **Contrôle des dépenses de l'Etat: formation**

Améliorer la qualité: plus qu'une question d'argent



## Carton rouge pour l'évolution des dépenses en 2001

En 2001, les dépenses des pouvoirs publics consacrées à la formation ont progressé de 5,5% par rapport à l'année précédente. Le Concept des dépenses d'économiesuisse prévoit pour ce secteur un objectif d'évolution des dépenses totales consolidées de l'Etat de 2,6% par an. Aussi bien ce chiffre que la tendance de 4,5% par an sont dépassés. Des suppléments de dépenses importants ont surtout été enregistrés au chapitre des hautes écoles. Entre 1999 et 2001, les dépenses de formation ont augmenté de 4,7% par an en moyenne, ce qui dépasse tant l'objectif que la tendance.

Le présent dossierpolitique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié en 2002 par economiesuisse. A partir de ces prévisions, nous nous proposons d'actualiser l'évolution effective des dépenses dans ce domaine. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.

En 2001, les dépenses totales consolidées des collectivités publiques et des assurances sociales ont augmenté de 4,9%. Dans le domaine de la formation, les dépenses ont progressé plus fortement que la moyenne pour s'inscrire à 24,1 mrd fr. Comme l'année précédente, ce secteur important a représenté 15% des dépenses totales des collectivités publiques, soit légèrement moins qu'au début des années 90 (15,9%). Le Concept des dépenses tenait pour plausible une atténuation de la croissance des dépenses à 2,6% par an jusqu'en 2010. Pour ce qui est de l'ensemble des dépenses, la cible du Concept est de 1,8% par an.

### Une tâche principalement cantonale

Les écoles publiques obligatoires, qui englobent les écoles primaires et secondaires du premier degré (écoles secondaires inférieures) absorbent 12,3 mrd fr., soit plus de la moitié de toutes les dépenses de formation. Elles sont presque 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 1,9 mrd fr., qui sont à 96% à la charge des cantons.

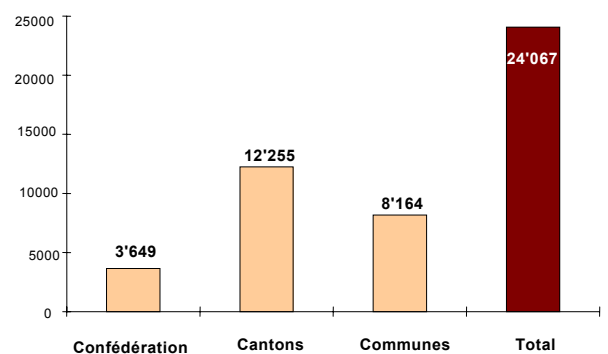
Les *hautes écoles* (EPF, universités, hautes écoles spécialisées) sont financées par différentes collectivités publiques. Leurs dépenses, d'un montant de 5,4 mrd fr.,

se répartissent entre la Confédération (44,6%) et les cantons (55,2%). La Confédération participe aux coûts des hautes écoles spécialisées qui relèvent de sa compétence à hauteur d'un tiers, à ceux des universités cantonales à raison d'un sixième 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. En 2001, cette évolution s'est poursuivie, quoique de manière atténuée.

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

### Dépenses pour la formation

Répartition des dépenses par niveau de l'Etat (2001, en mrd fr.)



Source: AFF, Finances publiques en Suisse 2001

tâches. Les dépenses pour la recherche appliquée (0,7 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 1,4 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: investissements plus élevés dans la formation

#### 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 de la dernière décennie, 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, le nombre des élèves dans les écoles préparant à la maturité et des étudiants du degré tertiaire 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. Les dépenses de personnel représentent environ les deux tiers des

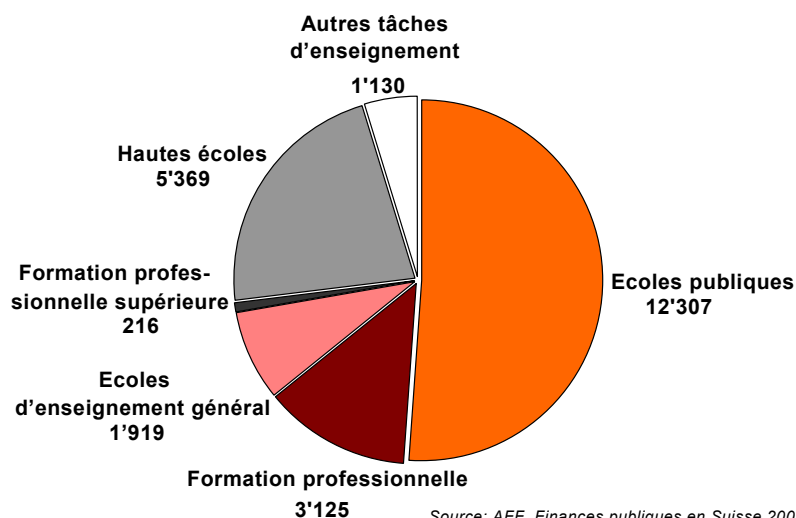
dépenses totales de formation et de recherche. Leur évolution a été considérablement influencée par la hausse généralement modérée des salaires dans le secteur public. Il faut dire que le niveau des salaires du secteur public ne présentant pas de risque d'emploi est relativement élevé. Parmi les facteurs qui ont été à l'origine de dépenses supplémentaires, il y a lieu de relever la mise en place des hautes écoles spécialisées, un plus grand engagement dans la formation professionnelle (par exemple dans le domaine de l'informatique), la promotion de la recherche fondamentale, les revendications salariales des enseignants et diverses réformes scolaires dans l'enseignement obligatoire.

#### 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. Selon l'Office fédéral de la statistique, le nombre des élèves de l'enseignement obligatoire devrait diminuer de 10% d'ici 2012. Un accroissement de l'immigration pourrait éventuellement compenser ce phénomène. Mais de toute façon, 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

### Dépenses pour la formation

Répartition des dépenses par fonction (2001, en mrd fr.)



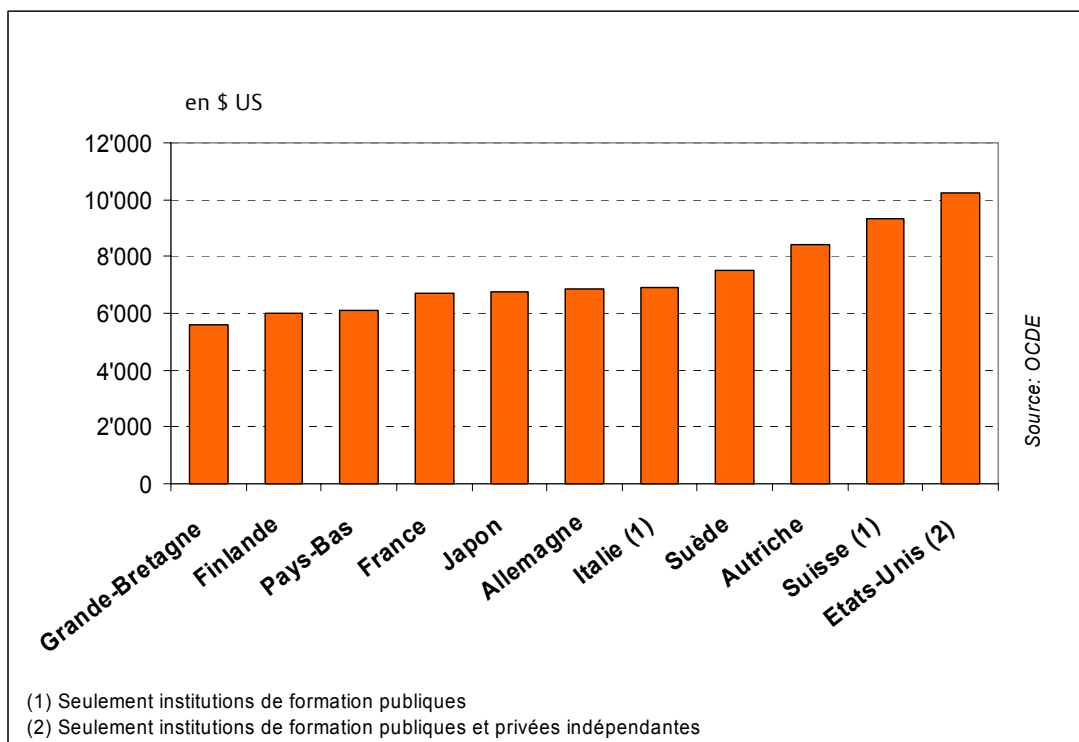
obligatoire. C'est ainsi qu'on parle d'introduire ou de promouvoir l'anglais précoce et l'enseignement de l'informatique et de consacrer davantage d'argent au travail en équipe et à la direction de l'école. Parmi les autres mesures coûteuses, signalons aussi les mesures annoncées par les directeurs cantonaux de l'instruction publique pour remédier à la faiblesse des élèves en lecture. Il s'agit de réagir à l'étude PISA, qui a révélé un niveau moyen de compétences des élèves en lecture au niveau de la scolarité obligatoire. Il est prévu par exemple de promouvoir plus systématiquement la langue standard, les cours d'appui aux élèves de langue étrangère et les offres de prise en charge extrascolaire (jardin d'enfants, repas de midi, aide aux devoirs).

Les dépenses de formation ont en outre été propulsées vers le haut par les réformes en cours dans la formation professionnelle et la formation universitaire, par la promotion de la recherche fondamentale (notamment dans le cadre de l'accord bilatéral Suisse-UE) ainsi que par la plus grande priorité accordée d'une manière générale à la formation et à la recherche. Auparavant, la part du PIB de l'ensemble des dépenses publiques et privées consacrées en Suisse à la recherche et au développement avait diminué, passant entre 1990 et 2000 de 2,8 à 2,6%,

alors que dans d'autres pays, les dépenses consenties pour la recherche avaient augmenté.

Le Parlement a approuvé à la session d'hiver 2003 un train de mesures d'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (FRT), légèrement réduit par le programme d'allègement budgétaire; il a ainsi débloqué un crédit de 17 mrd fr. pour les années 2004 à 2007, destiné aux EPF, à la recherche, aux universités, aux hautes écoles spécialisées et à la formation professionnelle. Cela représente une augmentation de l'ordre de 3 milliards de francs par rapport au crédit-cadre de 2000-2003. Les dépenses devraient progresser de 4,8% par année entre 2004 et 2007. La nouvelle loi sur la formation professionnelle prévoit un engagement beaucoup plus important de la Confédération pour la formation professionnelle. La part de la Confédération au total des dépenses publiques passera de quelque 16% aujourd'hui à 25%. La révision en cours de la loi sur les hautes écoles spécialisées nécessitera davantage de ressources. Elle vise essentiellement à intégrer les domaines de la santé, du social et des arts dans le système et prévoit aussi la consécration de la structure d'études bachelor/master (modèle de Bologne).

#### Dépenses de formation par élève / étudiant, 2000 en dollars US (corrigés en fonction du pouvoir d'achat)



L'afflux des étudiants dans les hautes écoles universitaires se poursuit et il se traduit par des besoins financiers plus importants, notamment pour l'amélioration des conditions de prise en charge. Entre 1980 et 2001, le nombre des étudiants débutants a progressé de 55% et a atteint 17 500. Selon les prévisions de l'Office fédéral de la statistique, cette tendance va se poursuivre jusqu'en 2010 (+15%). En 2001, il y avait 100 000 étudiants immatriculés, contre 60 000 en 1980.

Plusieurs raisons expliquent qu'en moyenne de tous les niveaux de formation des pays de l'OCDE, la Suisse occupe une position de pointe pour ce qui est des coûts par étudiant: niveau de salaires élevé des enseignants, bonne infrastructure d'enseignement, classes relativement peu nombreuses, système d'éducation réparti entre 26 cantons souverains, pluralité des régions linguistiques, longue durée des études. La bureaucratie suisse dans le domaine de la formation est également un élément qui pèse d'un certain poids.

Compte tenu du nombre de charges supplémentaires qui s'annoncent, on peut parler dans l'ensemble d'une croissance des dépenses nettement supérieure à la moyenne dans le secteur de l'éducation. Il devrait néanmoins être possible, si l'on met en oeuvre les lignes directrices et mesures prévues dans le Concept des dépenses en vue d'un système de formation plus efficace, de contenir la croissance moyenne des dépenses à 2,6% par an (cf. graphique page suivante).

#### **Carton rouge pour l'évolution effective des dépenses**

En 2001, les dépenses de formation ont augmenté de 5,5% par rapport à l'année précédente (cf. graphique page suivante). Cette évolution dépasse tant l'objectif, de 2,6%, que la tendance, de 4,5%, ce qui mérite un carton rouge. Depuis 1999, l'augmentation annuelle des dépenses a été en moyenne de 4,7% par an, d'où également un carton rouge dans la comparaison sur deux ans. Entre 1990 et 2000, cette évolution des dépenses se situe également au-dessus de l'accroissement moyen de 3,2% par an. Aussi bien la Confédération que les cantons et les communes sont responsables de ces hausses de dépenses, de niveaux à peu près comparables (compris entre 5,5 et 5,6%). C'est dans les cantons que l'accroissement des dépenses, avec quelque 650 mio.fr., pèse le plus lourd en chiffres absolus.

En 2001, il faut surtout relever une progression des dépenses de 12,6% pour les hautes écoles. Les cantons surtout y sont allés de leurs deniers puisqu'ils ont porté leurs dépenses pour les hautes écoles à 3 mrd fr. environ, soit 16,3% de plus. Les dépenses de la Confédération ont elles aussi fortement augmenté (8,1%), les hautes écoles lui ayant coûté 2,4 mrd fr. A quoi il faut ajouter

l'encouragement plus soutenu des universités cantonales et des EPF. Le développement des hautes écoles spécialisées a lui aussi exigé des fonds considérables. De plus, la recherche fondamentale et la recherche appliquée ont été plus généreusement dotées.

Les écoles obligatoires ont aussi absorbé plus de moyens (+5% à 12,3 mrd fr.). Les communes à elles seules ont investi dans ce secteur 7,6 mrd fr., soit 6% de plus que l'année précédente. A ce niveau, ce sont surtout des projets qui ont coûté cher, comme le travail en équipe, la direction des écoles, l'enseignement des langues étrangères et l'informatique. La formation professionnelle a absorbé 3,1 mrd fr., soit 6,5% de fonds publics supplémentaires. L'engagement des pouvoirs publics augmente, suite à l'adoption de la nouvelle loi sur la formation professionnelle.

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.

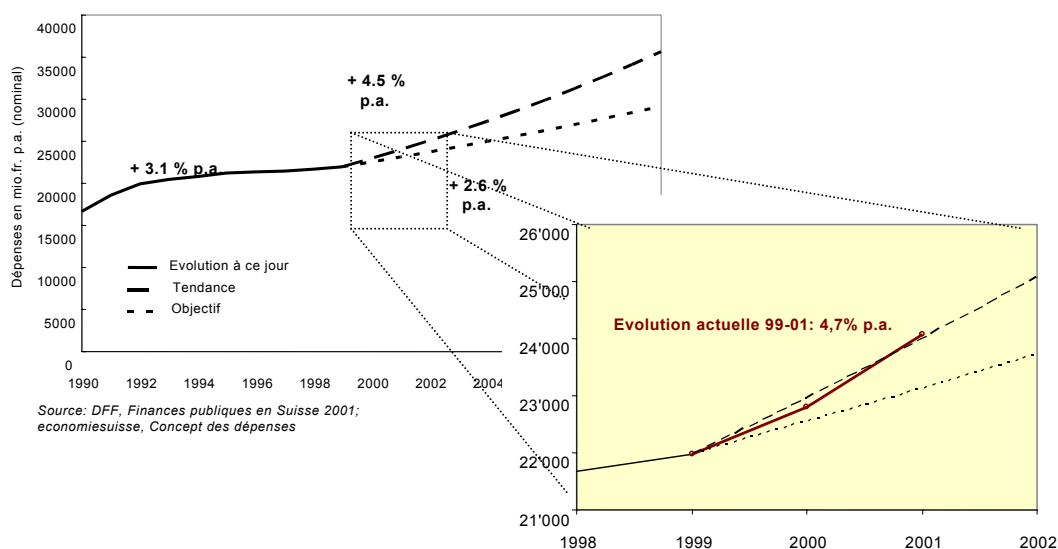
#### **Lignes directrices des réformes : employer les ressources plus efficacement**

Un accroissement des dépenses d'investissement dans la formation relève le niveau de formation et stimule la croissance économique grâce à la hausse de productivité générée. Les réformes prévues et partiellement en cours visent à renforcer le système de formation suisse. Il est indispensable d'accorder une importance plus haute à la formation, car 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. Ces objectifs devraient principalement être atteints via des réformes structurelles visant à employer les ressources disponibles de manière à obtenir un effet supérieur. Les cantons devraient davantage coopérer les uns avec les autres.

Il n'existe pas de corrélation avérée entre les dépenses de formation et les performances des écoliers. Pour améliorer la qualité de la formation, il ne suffit généralement pas d'injecter davantage de ressources ; encore faut-il procéder à des réformes structurelles. Si on examine la formation sur le plan économique, les performances des écoliers dépendent moins des ressources affectées que de facteurs institutionnels, comme l'autonomie des établissements scolaires, la possibilité des enseignants d'influer sur le parcours des écoliers, la concurrence des écoles privées, l'organisation du système de contrôle et le cadre familial des écoliers.

## Dépenses pour la formation, 1990 - 2010, en mio.fr.

Evolution sur la base du Concept des dépenses



### Les différents niveaux de formation

**Ecoles primaires :** Le système actuel d'enseignement général est d'un niveau relativement élevé. L'enseignement primaire a des effets externes positifs considérables, aussi le scepticisme est-il de mise à l'égard des efforts de privatisation. Toutefois, la présence d'écoles privées complémentaires aux écoles publiques est souhaitable si on entend favoriser la concurrence sur le plan 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. 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. Le couple apprentissage et maturité professionnelle représente une tâche conjointe des milieux économiques, des cantons et de la Confédération, dans laquelle les milieux économiques doivent continuer d'exercer une responsabilité prépondérante.

**Gymnases/collège :** La maturité devrait pouvoir être obtenue plus tôt. Il faut saluer le raccourcissement du cursus gymnasial d'un semestre. 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 gymnase/collège 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. Si la sélection n'est pas durcie au stade de la maturité, l'instauration d'examens d'admission pour les hautes écoles sera inévitable à long terme.

**Hautes écoles :** Le renforcement du réseau de hautes écoles sera un atout essentiel de la Suisse en tant que lieu de recherche et place économique au XXI<sup>e</sup> 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, principalement à l'échelle internationale, et la différenciation des universités, on favorise une utilisation plus efficace des ressources et la suppression de structures redondantes. Les réformes structurelles engagées il y a de cinq ans environ 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 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 aurait lieu de consolider le système des prêts préférentiels si on souhaite favoriser l'égalité des chances. Cependant, une augmentation des taxes d'étude ne devrait pas servir de prétexte à l'Etat pour réduire son apport.

*Recherche* : l'Etat ferait bien de se concentrer sur la recherche fondamentale libre. Compte tenu de la situation actuelle dans le domaine des sciences, il serait judicieux de faire une distinction entre la recherche à court terme, à moyen terme et à long terme. L'essentiel du financement de l'Etat doit aller à la recherche à long terme. D'une part, elle génère les effets externes les plus importants et, d'autre part, elle est la plus vulnérable sur le plan politique puisque la politique privilégie en règle générale le présent par rapport au futur. Il est essentiel pour la Suisse que la créativité et la diversité dans la recherche libre servent de fondement à une création de valeur économique. 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. Dans la production du savoir aussi une répartition internationale du travail prévaut. En conséquence, la Suisse ne peut proposer toutes les disciplines, mais doit mettre des accents en fonction des besoins principaux de l'économie.

## Commentaire

L'engagement accru en faveur de la formation et de la recherche par rapport aux autres groupes de tâches est louable en soi. Néanmoins, il est important d'utiliser le plus efficacement possible les ressources investies dans la formation. La situation n'est pas satisfaisante. Dans les hautes écoles, il importe de prendre des mesures dont l'effet potentiel financier est considérable. Des montants excessifs sont absorbés par des structures inefficaces. L'engagement accru des pouvoirs publics doit être accompagné de réformes structurelles.

Il s'agit principalement de dépasser l'esprit de clocher qui prévaut dans les cantons, en d'autres termes d'éliminer des structures redondantes et de constituer des centres de compétence qui puissent tenir leur rang dans la concurrence internationale. Il ne s'agit pas de réduire le nombre de hautes écoles, mais de les inciter à se concentrer davantage sur leurs compétences principales. Des réformes dans ce sens sont en cours. Ainsi, l'Université de Bâle épure son portefeuille de cours pour mettre l'accent sur les sciences de la vie. L'EPF en fait autant, mettant l'accent sur les sciences de la vie, la microtechnologie et les nanotechnologies, les sciences de l'information et des matériaux ainsi que sur les systèmes environnementaux. Par ailleurs, il existe des scénarios proposant de réduire le nombre de facultés de médecine à trois en raison de l'explosion des coûts. Plusieurs hautes écoles spécialisées ont conclu des alliances afin de réduire les structures redondantes. Les gouvernements des cantons d'Argovie, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, par exemple, se sont mis d'accord pour fusionner leurs hautes écoles spécialisées avec la Fachhochschule Nordwestschweiz (Soleure). Le plan directeur pour les hautes écoles spécialisées récemment présenté par la Confédération et les cantons révèle un potentiel d'économie considérable, sans entrave de la qualité de l'enseignement. C'est réjouissant.

Le message de la Confédération pour l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (FRT)



doté d'un crédit sur quatre ans (2004-2007) prévoit des mesures pour augmenter l'efficacité. L'objectif a été défini très justement : rapprocher les universités et les EPF dans une association suisse et créer des incitations à la performance. Cela doit se faire notamment par l'attribution des contributions de la Confédération sur la base des performances et des projets, par la garantie de la qualité et par des priorités définies à l'échelle nationale en matière de recherche qui sont autant d'instruments au service de la concentration et de la mise en réseau. La Conférence universitaire suisse a été créée pour œuvrer comme organe de coordination. Il s'agit d'une instance commune à la Confédération et aux cantons jouissant d'une compétence de décision. Un grand nombre d'autres institutions interviennent pour le conseil et la réalisation de programmes de dépense. D'ailleurs, deux offices fédéraux s'occupent de la formation : celui de l'éducation et de la science et celui de la formation professionnelle et de la technologie. Pour une utilisation efficace des ressources publiques, il est indispensable de débroussailler l'appareil bureaucratique et de désenchevêtrer les compétences au moyen de structures transparentes.

Il faut raccourcir la durée des études. L'introduction du système bachelor/master, actuellement en cours de mise en place, est un moyen approprié de le faire. Il importe en particulier d'aménager les études conduisant à un bachelor de telle manière que le diplôme obtenu autorise l'accès au marché du travail. Une hausse des taxes d'études combinée à un système d'emprunts acceptable socialement pourrait inciter les étudiants à faire preuve de davantage d'efficacité dans leurs études. Une amélioration de l'encadrement favoriserait également une conclusion plus rapide des études. L'Etat doit continuer à garantir le financement des hautes écoles et ne peut réduire les ressources disponibles.

On constate que les tâches des écoles d'enseignement général ne cessent de s'étendre (thérapeutiques, éducatives, pédagogique, sociales, etc.). Des gains d'efficacité pourraient découler d'une définition claire et circonscrite de leur mission et de son application stricte. Un potentiel d'économie existe également du côté de la construction et de l'exploitation des infrastructures. En ce qui concerne le personnel enseignant, le Concept des dépenses met l'accent, tant au niveau primaire que secondaire, sur la garantie de la qualité au lieu de l'extension des acquis. Au niveau des écoles primaires, il faut éviter des surcapacités compte tenu de la diminution du nombre d'écoliers à court terme. La nouvelle loi sur la formation professionnelle tient compte de la nécessité de préserver, voire d'augmenter, l'attrait de l'apprentissage. Une politique de formation axée sur la qualité promeut la croissance, garantit l'emploi et participe de manière déterminante à l'attrait de la place économique. Une formation de qualité élevée n'est pas uniquement une question de moyens. Bien que la Suisse fasse partie des pays dont les dépenses de formation par écolier sont les plus élevées, quelque soit le niveau scolaire (cf. graphique 3), elle a obtenu, dans une étude PISA, des résultats moyens en ce qui concerne les compétences des écoliers en lecture. Les performances des écoliers sont beaucoup plus influencées par les enseignants ou le contexte familial que par les ressources investies. En réaction aux résultats de l'étude PISA, les directeurs cantonaux de l'éducation prévoient notamment de mettre davantage l'accent sur la langue standard (par opposition au dialecte). Le grand nombre de jeunes qui ne sont pas familiarisés avec la culture suisse et la langue d'enseignement représente un défi majeur. Le contexte social est un facteur déterminant de sorte qu'il importe de mieux coordonner la politique en matière de formation et la politique familiale.

---

**Pour toute question :**  
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch  
rudolf.walser@economiesuisse.ch