



CIRANO

*Allier savoir et décision*

Décentralisation, compétences  
partagées, compétences  
exclusives :  
Proposition méthodologique  
appliquée à l'école obligatoire

BERNARD DAFFLON

2018S-17  
CAHIER SCIENTIFIQUE



2018s-17

**Décentralisation, compétences partagées, compétences  
exclusives : Proposition méthodologique appliquée à  
l'école obligatoire**

*Bernard Dafflon*

---

**Série Scientifique**  
*Scientific Series*

---

**Montréal**  
**Mai/May 2018**

© 2018 Bernard Dafflon. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

## **CIRANO**

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du gouvernement du Québec, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

*CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Quebec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the government of Quebec, and grants and research mandates obtained by its research teams.*

## **Les partenaires du CIRANO**

### **Partenaires corporatifs**

Autorité des marchés financiers  
Banque de développement du Canada  
Banque du Canada  
Banque Laurentienne  
Banque Nationale du Canada  
Bell Canada  
BMO Groupe financier  
Caisse de dépôt et placement du Québec  
Énergir  
Hydro-Québec  
Innovation, Sciences et Développement économique Canada  
Intact Assurance  
Investissements PSP  
Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation  
Ministère des Finances du Québec  
Mouvement Desjardins  
Power Corporation du Canada  
Rio Tinto  
Ville de Montréal

### **Partenaires universitaires**

École de technologie supérieure  
HEC Montréal  
Institut national de la recherche scientifique  
Polytechnique Montréal  
Université Concordia  
Université de Montréal  
Université de Sherbrooke  
Université du Québec  
Université du Québec à Montréal  
Université Laval  
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

Les cahiers de la série scientifique (CS) visent à rendre accessibles des résultats de recherche effectuée au CIRANO afin de susciter échanges et commentaires. Ces cahiers sont écrits dans le style des publications scientifiques. Les idées et les opinions émises sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

*This paper presents research carried out at CIRANO and aims at encouraging discussion and comment. The observations and viewpoints expressed are the sole responsibility of the authors. They do not necessarily represent positions of CIRANO or its partners.*

**ISSN 2292-0838 (en ligne)**

# Décentralisation, compétences partagées, compétences exclusives : Proposition méthodologique appliquée à l'école obligatoire

*Bernard Dafflon\**

## Résumé/Abstract

Dans la plupart des pays décentralisés ou fédéralistes, la question de la répartition des compétences « exclusives » ou « partagées » ne reçoit le plus souvent pas une réponse satisfaisante parce qu'elle est mal posée. Partage ou exclusivité sont confus parce que les contenus des attributions respectives à chaque (niveau de) gouvernement ne sont pas délimités avec suffisamment de précision. Il en résulte des situations d'excès ou de disette dans la production d'un service mal délimité. On peut résoudre ce problème en désagrégeant la fonction de production d'une compétence à partager, en identifiant les composants de cette fonction de production et en attribuant de manière exclusive la responsabilité de chaque composant à un seul niveau de gouvernement, tout en maintenant la cohérence globale de l'offre. On a alors bel et bien un partage de compétence, prise dans sa globalité, mais une exclusivité d'action sur ses composantes, chaque élément constitutif (ou intrant) d'une compétence étant attribué de manière unique à un seul niveau de gouvernement. C'est la démarche proposée dans cette contribution en utilisant une méthode fondée sur une matrice de décentralisation, en prenant l'exemple de la scolarité obligatoire.

**Mots clés/Keywords :** Décentralisation ; Compétence exclusive ; Partage des compétences ; Partage des coûts ; Scolarité obligatoire ; Matrice de décentralisation

**Codes JEL/JEL Codes :** H11 ; H52 ; H75

---

\* Professeur émérite, Département d'économie politique, Université de Fribourg (Suisse). [bernard.dafflon@unifr.ch](mailto:bernard.dafflon@unifr.ch).

L'auteur remercie François Binder, Guy Gilbert, François Vaillancourt ainsi que les participants au séminaire CIRANO, novembre 2017, pour leurs commentaires et suggestions sur une première version de ce texte. Les opinions émises restent évidemment de la responsabilité entière de l'auteur.

# **Décentralisation, compétences partagées, compétences exclusives : Proposition méthodologique appliquée à l'école obligatoire**

**Bernard Dafflon**

- 1 La logique des compétences partagées**
- 2 L'organisation de la scolarité obligatoire entre les niveaux de gouvernement**
- 3 Le partage des compétences**
- 4 La répartition des coûts et les critères subventionnement**
- 5 Les données financières**
- 6 Les budgets de la scolarité obligatoire**
- 7 Conclusions**

Dans la plupart des pays décentralisés ou fédéralistes, la question de la répartition des compétences « exclusives » ou « partagées » ne reçoit le plus souvent pas une réponse satisfaisante parce qu'elle est mal posée. Partage ou exclusivité sont confus parce que les contenus des attributions respectives à chaque (niveau de) gouvernement ne sont pas délimités avec suffisamment de précision. Il en résulte des situations d'excès ou de disette dans la production d'un service mal délimité. « Excès » lorsque deux niveaux de gouvernement produisent en partie un service identique, chacun croyant être responsable dudit service ; « disette » lorsque chaque niveau de gouvernement pense que la responsabilité de l'offre et de la production incombe à l'autre et, en conséquence, ne fait rien.

On peut résoudre ce dilemme en désagrégeant la fonction de production d'une compétence à partager, en identifiant les composants de cette fonction de production et en attribuant de manière exclusive la responsabilité de chaque composant à un seul niveau de gouvernement, tout en maintenant la cohérence globale de l'offre. On a alors bel et bien un partage de compétence, prise dans sa globalité, mais une exclusivité d'action sur ses composantes, chaque élément constitutif (ou intrant) d'une compétence étant attribué de manière unique à un seul niveau de gouvernement. C'est la démarche proposée ici en utilisant une méthode fondée sur une *matrice de décentralisation*, en prenant l'exemple de la scolarité obligatoire.

Dans les pays qui ont optés ces dernières décennies pour la décentralisation, le problème se pose particulièrement en ce qui concerne l'enseignement de base, obligatoire, et dans une moindre mesure – voire pas du tout – pour l'enseignement supérieur, universitaire et de niveau tertiaire. En effet, typiquement dans nombre de pays on observe l'argument selon lequel l'enseignement obligatoire serait une compétence « locale », le plus souvent sans autre précision. Dans un État unitaire et centralisateur les programmes sont généralement conçus à l'échelon national alors que dans les sociétés hétérogènes les gouvernements locaux souhaitent garder une certaine marge de liberté pour adapter les programmes aux conditions locales, en introduisant la langue régionale ou des considérations socio-historiques par exemple. Dans un État centralisateur, la carte scolaire serait fixée par le ministère de l'éducation, tandis que la gestion des bâtiments d'école serait décentralisée. Mais d'autres solutions sont possibles et mieux compatibles avec l'autonomie et les spécificités locales. D'autant que le partage des compétences devrait également dessiner le partage des financements.

S'agissant d'étudier une compétence générale publique, donc attribuée normalement à l'État, il convient au préalable de fixer un cadre d'analyse hors contexte spécifique à un gouvernement particulier, afin de préciser le périmètre d'analyse. Dans cette contribution, proposition est faite de considérer la fonction de production « école obligatoire » publique comme point de départ. Fondée sur une approche en économie politique institutionnelle, l'analyse permet de cerner les périmètres de responsabilités propres à chaque niveau de gouvernement, puis d'en fixer les obligations de financement, de manière à comparer les compétences de décision aux paiements – selon l'adage « qui commande paie ». On se

place ici dans une analyse des intrants, et donc des coûts et de leur couverture financière. On exclut une analyse des outputs, soit quantitative (nombre d'enfants entrant en scolarité, sortant de scolarité, redoublant une classe, etc.) soit qualitative (du genre : évaluation PISA)<sup>2</sup>. On exclut également du champ d'étude la scolarisation obligatoire en institution privée<sup>3</sup>, ou par les parents, financée par les utilisateurs avec ou sans voucher éducatif de l'Etat.

Cette présentation est divisée en six sections. La première rappelle succinctement la logique des fonctions partagées dans la répartition des tâches telle qu'envisagée dans la théorie du fédéralisme financier et de la décentralisation. Son but est de préciser le cadre analytique dans lequel s'inscrit la problématique de la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement. On recourt ici à la matrice de décentralisation, qui répertorie les critères économiques et socio-démographiques déterminant le partage des tâches dans l'optique du fédéralisme financier de la seconde génération – précisé plus loin dans le texte. La matrice de décentralisation permet de préciser « qui fait quoi » et « qui paie quoi » ?

Les sections suivantes sont une application de cette démarche. Le recours à la situation de l'enseignement obligatoire en Suisse sert d'abord à illustrer la méthode, sans vouloir être l'étude d'un cas spécifique. Cet exemple permet de comprendre le cheminement opérationnel du partage des tâches entre gouvernements afin de transposer la méthode à d'autres circonstances nationales. La deuxième section présente le cadre organisationnel : quelle en est l'architecture verticale, quels niveaux de gouvernement sont susceptibles du partage de la tâche spécifiée ? Cela correspond à la première séquence de la matrice de décentralisation : quelles sont les institutions, gouvernementales ou non, qui reçoivent, en tout ou en partie, la compétence décentralisée, déléguée ou dévolue ? La troisième section utilise une matrice des responsabilités partagées pour l'appliquer au cas de l'enseignement obligatoire (enfants de 4 à 15 ans). On recourt pour ce faire à l'analyse en économie institutionnelle : elle permet de distinguer le(s) niveau(x) de gouvernement portant la responsabilité normative, édictant des obligations et des contraintes, mais sans avoir à les appliquer, du (ou des) niveau(x) gouvernemental opérationnel, responsable(s) de la production de la tâche qui lui est attribuée. Comme on le verra, en Suisse la fonction de l'enseignement obligatoire, de niveau primaire et secondaire, est une compétence partagée de manière très inégale entre la Confédération, les cantons et les communes.

Les deux sections suivantes répondent à la démarche de répartition des tâches en une séquence à trois temps : tâches – coûts - financement. À la première matrice de partage des compétences entre gouvernements, répondent une deuxième matrice qui en analyse les

---

<sup>2</sup> Le Programme for International Student Assessment (PISA <http://pisa.educa.ch>) est une enquête internationale qui vise à tester, tous les trois ans depuis l'an 2000, les compétences des élèves de 15 ans en lecture, mathématiques et sciences. L'objectif est d'évaluer l'acquisition et l'usage des compétences acquises par les élèves pendant la période de scolarité obligatoire. Ce programme est promu par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

<sup>3</sup> En Suisse, selon la CDIP, seulement 5% environ des enfants en âge de scolarité obligatoire fréquentent une école privée. [www.cdip.ch](http://www.cdip.ch) /le système éducatif suisse.

coûts, ainsi qu'une troisième matrice qui en explore le financement. Ainsi, la quatrième section examine la répartition des coûts et les mécanismes de subventionnement. La cinquième section précise les circuits de paiement : quel gouvernement, in fine, supporte quelle charge ? Quelles seraient les sources de financement hors secteur public ? Cette section permet de vérifier si (i) le critère d'accès gratuit à l'école obligatoire prévaut et (ii) si et comment le gouvernement qui commande est aussi celui qui paie. Enfin, la sixième section aborde les finances publiques de l'enseignement obligatoire pour la période 2005 – 2015 en Suisse afin d'en illustrer l'importance dans les budgets des trois niveaux de gouvernement.

## **1 La logique des compétences partagées**

En théorie du fédéralisme fiscal et de la décentralisation, la question des compétences partagées appartient à la problématique de la répartition verticale des tâches entre les niveaux de gouvernement – la répartition horizontale étant placée sous le chapeau de la coordination horizontale. Le fédéralisme financier de « première génération » se fondait sur quatre présomptions : une préférence de proximité pour les biens et services collectifs locaux, des périmètres de service mettant en relation le trinôme des « décideurs - bénéficiaires – et payeurs », la mobilité des agents économiques et l'absence d'externalité (Bird et al., 2003: 351). Le principal objectif analytique était de définir la meilleure attribution possible des compétences aux niveaux subcentraux et des ressources adéquates pour leur financement. Les fonctions de redistribution et de stabilisation sont considérées comme exclusivement centrales (Oates, 1999: 1121). Mais une bonne partie de cette approche normative est parsemée de jugements de valeur, fondée quasi-exclusivement sur un argumentaire économique, parfois il est vrai avec quelques retouches positives lorsque les hypothèses de base (mobilité parfaite à la Tiebout, pas d'externalité, entre autres) ne sont que partiellement respectées. La critique la plus fondamentale sans doute est que les théoriciens de cette première génération – à de rares exceptions (Wiseman, 1989 et 1990; Wildasin, 1997) – traitèrent le fédéralisme financier d'une manière aseptisée, ne conservant que des arguments économiques, négligeant les dimensions historiques, politiques et institutionnelles. Cette approche normative a fait long feu simplement parce qu'elle n'apporte pas de solution réaliste et opérationnelle aux problèmes de la décentralisation des compétences. D'une part, les périmètres des tâches (exprimés en nombre de bénéficiaires ou en territoires géographiques) varient d'une fonction à l'autre, de sorte que la « décentralisation » ne se joue pas entre deux acteurs, central et local, mais dans une grande variété d'espaces de référence et de processus institutionnels et décisionnels. D'autre part, on ne peut guère considérer que les « décideurs », quels qu'ils soient, ne décident que sur un argumentaire purement économique. Enfin, parce que les modèles normatifs sont dans l'incapacité de prévoir la répartition de compétences partagées : chaque compétence est considérée « en bloc » et attribuée à un « gouvernement » fictif créé à l'optimal économique – avec la complication que chaque tâche a son propre optimum. Pour la tâche étudiée ici, l'« école obligatoire » serait soit locale, soit régionale,



mais jamais répartie entre les deux. Et encore, l'optimum normatif ne correspond pratiquement jamais à l'échelon institutionnel réel.

À la fin des années 90 les théories du fédéralisme de seconde génération ont été générées à partir de ce constat (Blindenbacher et Koller, 2003<sup>4</sup>). Elles intègrent désormais d'autres paramètres, socio-politiques et institutionnels dans l'étude de la répartition des compétences (Dafflon, 2015), des ressources et, exemple significatif de la péréquation (Dafflon et Vaillancourt, 2003).<sup>5</sup> En ce qui concerne la répartition des tâches, le modèle de réflexion se tourne vers l'analyse positive, fondée sur une matrice de décentralisation qui examine la répartition d'une compétence entre les niveaux de gouvernement existant, en prenant comme référence une panoplie de critères non seulement économiques, mais aussi historiques, socio-politiques et institutionnels – chaque Etat fédéral ou décentralisé ayant sa propre histoire (Bird et al. 2002, Dafflon et Madiès, 2008, Dafflon 2015). L'approche, moins globalisante, peut être inversée. Par une méthode d'analyse en économie politique et institutionnelle, on observe l'état des lieux du fédéralisme ou de la décentralisation, pour chaque compétence, afin d'en repérer les objectifs, les moyens mis en œuvre et la cohérence entre moyens et objectifs énoncés. La théorie sert de support à l'analyse, elle ne la dicte pas (Dafflon et Madiès, 2008, 30 et ss.).

### ***La matrice de décentralisation***

La démarche est illustrée schématiquement dans le Tableau 1 par la matrice de décentralisation, qui offre une grille de lecture reposant sur quatre piliers conceptuels, notés de ① à ④.

---

<sup>4</sup> Les travaux de la Conférence internationale sur le Fédéralisme, organisée par le Forum de Fédération en 2002 à St. Gall (Suisse) ont sans aucun doute lancé ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le «fédéralisme financier de seconde génération» (Blindenbacher and Koller, 2003). Dans le titre de son article de 2005, Oates consacre l'expression, en reprenant les concepts de la Conférence, à laquelle il avait participé (Oates, 2003). Toutefois, le précurseur de cette approche est Wiseman (1989).

<sup>5</sup> Significatif parce que, comme le démontrent les auteurs, la péréquation des ressources et la péréquation des besoins sont une technique économique au service de la solidarité, verticale et horizontale, entre gouvernements d'un Etat fédéral ou décentralisé. Or, la «solidarité» appartient à la sphère du politique (au sens premier de «polis», la cité) qui doit se donner la définition et en définir le périmètre. Qui plus est, la démarche péréquative se fait par questionnement, qui exige des choix et des arbitrages. Il appartient au politique de les faire et non à l'économiste d'en décider sous couvert de la technicité des programmes péréquatifs.

**Tableau 1 Matrice socio-économique de (dé) centralisation pour la tâche ①**

 ③ Éléments d'analyse Critères de décentralisation	② Continuum "local – central" 					Découpage vertical des niveaux institutionnels de gouvernement selon la législation dans le pays examiné (contextualisation)				
	central	...	régional	...	local					
<b>1. Politiques macroéconomiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ouverture</li> <li>• comportement de passager clandestin</li> <li>• contrainte budgétaire douce v. sévère</li> <li>• financement par emprunt</li> </ul>	④									
<b>2. Redistribution</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mobilité</li> <li>• éligibilité conditionnelle</li> <li>• garantie d'accès à un service minimal</li> <li>• obligation de fournir un service minimal</li> <li>• péréquation</li> </ul>										
<b>3. Allocation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• préférences (des utilisateurs)</li> <li>• économie d'échelle</li> <li>• effet de débordement</li> <li>• effet d'encombrement</li> <li>• besoin de coordination</li> <li>• coûts de décision</li> </ul>										
<b>4. Capacités de gestion, managériales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politiques</li> <li>• institutionnelles</li> <li>• administratives</li> <li>• techniques</li> <li>• capital social (investissements)</li> </ul>										
<b>5. Critères socio-politiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• subsidiarité</li> <li>• préférences</li> <li>• minorités, groupes sociaux-ethniques</li> <li>• solidarité</li> <li>• information et transparence</li> <li>• démocratie participative</li> <li>• contrôle démocratique</li> <li>• proximité; responsabilité envers les électeurs</li> <li>• contrôle du centre (ministères en ligne)</li> </ul>										
<b>6. Autres critères</b> lutte contre la pauvreté coordination et harmonisation fiscales versus compétition fiscale ...										

source : l'auteur

① La grille de lecture vaut pour une seule tâche (par exemple : l'école primaire obligatoire). Elle est renouvelée pour chaque tâche analysée et susceptible de (dé)centralisation. L'idée générale consiste à se placer sur un continuum, partant du niveau communal par exemple pour aller vers l'échelon régional, puis central (ou inversement), pour constater que la logique d'analyse n'aboutit pas à une dimension optimale unique mais à des dimensions institutionnelles et territoriales pour chaque composant (intrans) de la fonction de production de ladite tâche.

L'avantage de cette démarche est (i) de garder le même processus d'analyse pour chaque tâche, ce qui facilite l'apprentissage de la décentralisation pour les parties prenantes (un conseil national de décentralisation, par exemple), mais (ii) tout en permettant une spécialisation par tâche ou par secteur de compétence et relation avec la législation spécifique à cette tâche ou compétence.

② La prise en compte, dans les colonnes, des niveaux institutionnels de production des biens et services collectifs dans le pays étudié – du territoire le plus petit, la commune politique, au second échelon gouvernemental, la région, en passant par les territoires fonctionnels possibles, puis au niveau central. Comme on le remarque, la matrice part des territoires institutionnels existants. Mais elle n'exclut pas la création de formes ou de niveaux intermédiaires de collaboration. On distingue alors le découpage institutionnel (la commune, la région, le centre) du découpage fonctionnel (les formes intermédiaires de production d'un service, par coopération horizontale), tels des syndicats intercommunaux ou des associations régionales – indiqués par les colonnes ouvertes (...) dans le Tableau 1.

③ La matrice de décentralisation énumère en ligne, dans la première colonne, les éléments d'analyse ou critères de (dé)centralisation. Ce sont tout d'abord les critères économiques que l'on trouve habituellement dans la théorie du fédéralisme financier de première génération. Les blocs suivants ajoutent les critères de « seconde génération ». Ainsi la matrice contient un quatrième bloc lié à la capacité managériale des gouvernements locaux pour mettre en œuvre la décentralisation. Le cinquième bloc fait ressortir les caractéristiques socio-politiques, démographiques et historiques qui caractérisent le contexte national particulier dans lequel se déroule l'exercice de (dé)centralisation. La liste donnée est indicative et non pas exhaustive, ni exclusive – ce qui est exprimé ici par un sixième bloc ouvert. Notons enfin que nul n'est besoin de recourir à tous les critères pour chaque exercice de (dé)centralisation : il importe avant tout que les parties prenantes à la décentralisation s'accordent sur les critères adéquats à considérer et leur définition et leurs qualités respectives.

④ Il s'agit enfin de considérer pour chaque cellule de la matrice, pour la fonction de référence, selon chaque critère choisi d'avance, les avantages et inconvénients pour chaque niveau de gouvernement. On voit bien, *ex initio*, qu'il y a peu de chance que l'analyse donne un avantage prépondérant pour tous les critères au même niveau hiérarchique, en faveur de la centralisation, dans le cas des économies d'échelle par exemple, ou en faveur de la décentralisation, si les préférences sont hétérogènes à travers la nation, mais plus

homogènes sur une portion du territoire. Il faudra alors pondérer. Mentionnons qu'il n'est absolument pas nécessaire de recourir à un grand nombre de critères parmi ceux qui sont énumérés à l'étape précédente. Il y a un arbitrage à faire entre la complexité technique que pourrait vouloir un expert et la compréhension politique des acteurs concernés pas la décentralisation.

Toute compétence partagée ne peut être analysée qu'en définissant une fonction de production dont les composants (les intrants) sont désagrégés et spécifiés (Tableau 2, pour la fonction « école obligatoire » publique ① servant d'exemple). Rien ne dit que la compétence concernant chacun de ces composants doit être confiée au même échelon de gouvernement ... et que l'échelon en question soit le même pour tous les pays. L'objectif alors est de déterminer exactement quels éléments de ladite fonction sont dévolus, en pouvoir de décision et en réalisation, à quel niveau de gouvernement. Suivant la logique d'analyse économique institutionnelle, la démarche se fait en trois étapes : qui fait quoi, à quel coût, et qui paie ?

➤ La première étape consiste à établir l'état des lieux en examinant « qui fait quoi » dans les textes de loi. L'analyse se fonde sur une approche en économie institutionnelle, dans laquelle on attribue à chaque niveau institutionnel de référence (Tableau 2 ② et Tableau 3) les tâches et parties de tâches qui leur sont attribuées dans la loi (Tableau 4). C'est, en fait, la mise en œuvre de la matrice de décentralisation.

➤ La matrice de décentralisation est doublée d'une matrice des coûts. Il s'agit de repérer dans les comptes publics les dépenses qui sont assumées selon les tâches attribuées. En d'autres termes, derrière chaque cellule de la matrice de décentralisation répartissant la compétence désagrégée se trouve un coût qu'il faut identifier.

➤ La troisième étape analyse les sources de financement pour établir dans quelle mesure les financements coïncident aux compétences partagées.

Une quatrième étape – qui n'est pas traitée dans ce texte parce qu'elle relève de chaque contexte national soumis à la démarche analytique décrite avant – serait de proposer des correctifs si les faits analysés ne correspondent pas ou plus aux objectifs énoncés – ou de modifier les objectifs, s'ils ne correspondent plus aux besoins, puis d'adapter en conséquence la répartition des tâches et les financements. On se servirait alors des arguments de la matrice de décentralisation pour cibler les arguments pertinents d'une nouvelle répartition – pas discutés ici (Tableau 2, ③ ainsi que Dafflon, 1992: 283 et 2006: 281 ; Dafflon et Madiès, 2008: 37).

La présente contribution aborde les trois premières étapes. Elles se servent du Tableau 2, dérivé de la matrice de décentralisation, utilisée pour examiner dans les faits les institutions porteuses de la tâche sélectionnée (Tableau 3), la répartition des compétences pour ladite tâche (Tableau 4), la répartition des coûts (quatrième section) et les mécanismes de financement (cinquième section). La matrice d'analyse utilise deux entrées : en colonnes, les niveaux de gouvernement reconnus institutionnellement et en lignes, les intrants de la fonction de production pour une tâche spécifique.

Cette manière de procéder permet de reproduire l'analyse pour pratiquement toutes les tâches candidates à la délégation ou la dévolution. Ici, l'analyse aborde, en colonnes, les niveaux de gouvernements qui se partagent la compétence « école obligatoire » ; en lignes, la distribution des intrants de la fonction de production entre les niveaux de gouvernement. À cette matrice sont adossées la matrice des coûts et celle des financements.

### Application de la matrice de décentralisation à l'école obligatoire

Si l'on transpose la matrice de décentralisation à l'étude de cas servant ici d'exemple, à savoir l'école obligatoire, la démarche se présente de la manière suivante. En premier, il s'agit de définir les intrants de la fonction de production pour la tâche spécifique étudiée ensuite dans son contexte national. En parallèle, il faut préciser les niveaux de gouvernement – dans le continuum allant du « local au central » - qui interviennent directement ou indirectement dans l'offre et la production dudit service. Le Tableau 2 prend en considération trois niveaux institutionnels (central, régional, local) et deux niveaux intermédiaires et fonctionnels susceptible de coordination et de coopération horizontales (les régions associées, les communes associées). La troisième séquence de la démarche consiste à sélectionner et à préciser les arguments de la matrice de décentralisation qui servent à l'attribution des intrants de la compétence partagée à un niveau (institutionnel ou fonctionnel).

**Tableau 2 Les responsabilités partagées : le cas de l'école primaire publique ①**

① intrants de la fonction de production	② continuum central → local				
	centre	région		commune	
		associée	seule	associée	seule
a) formation des enseignants					
b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants	④				
c) programmes scolaires					
d) matériel pédagogique					
e) matériel scolaire					
f) bâtiments scolaires ✓ construction ✓ maintenance ✓ conciergerie					
g) organisation de l'école					
h) transports scolaires					
i) cantine scolaire, repas à l'école					
j) ...					

③ argument déterminant l'attribution d'un intrant de la responsabilité partagée à tel niveau de gouvernement	mobilité	préférences	Respect de minorités	Economie d'échelle	Effet de débordement	redevabilité	Autres ...

Source: adapté de Dafflon B., 2015, *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from theory to practice*, in E. Ahmad and G. Brosio (eds.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar, Cheltenham, chapter 8, pages 163-199.

## 2 L'organisation de la scolarité obligatoire entre les niveaux de gouvernement

La première démarche méthodologique est d'examiner l'organisation institutionnelle verticale et horizontale pour la compétence faisant l'objet de l'analyse. L'objectif est de décrire avec précision les organismes institutionnels ou fonctionnels qui sont impliqués dans l'offre et la fourniture (fonction de production) du service partagé. On parle ici du découpage territorial institutionnel, entre niveaux de gouvernement, et des territoires fonctionnels que délimiterait un espace idéal, opérationnel, pour la fourniture du service. L'architecture institutionnelle de l'Etat, entre gouvernement central, régions et collectivités locales, exige une coordination verticale dans la responsabilité de l'offre et dans la distribution des constituants (les intrants) de la fonction de production. Le territoire fonctionnel correspond à l'espace de production et de service aux utilisateurs, pour une unité gouvernementale ou, si nécessaire pour des raisons d'économie d'échelle et/ ou d'effets de débordement, par la coopération horizontale entre unités gouvernementales d'un même niveau de manière à obtenir une cohérence opérationnelle. L'école obligatoire en Suisse sert de support pour expliquer la mise en œuvre de la démarche décrite dans la section précédente.

En Suisse, la scolarité obligatoire est structurée de la manière suivante. L'école primaire est organisée en deux cycles de quatre ans chacun. Le premier cycle comprend les années 1 à 4 de la scolarité obligatoire (4 à 8 ans d'âge). Les deux premières années constituent l'école enfantine. Le deuxième cycle comprend les années 5 à 8 (8 à 12 ans). L'école secondaire, appelée école du cycle d'orientation, comprend les années 9 à 11 de la scolarité obligatoire (12 à 15 ans). Il s'agit donc d'examiner en premier si et à quel niveau les gouvernements interviennent dans ces domaines.

L'organisation verticale de la scolarité obligatoire est résumée dans le Tableau 3. Les niveaux institutionnels sont donnés en fond vert ; ils correspondent aussi à la nécessité d'une coordination verticale de la tâche. Les niveaux intermédiaires possibles, fonctionnels, sont donnés en fond rose ; ils relèvent de l'organisation horizontale. La lecture du tableau étant directement compréhensible, seules quelques précisions structurelles sont apportées ici.

### **La Confédération**

La Confédération n'intervient pas directement dans le domaine de l'enseignement obligatoire, sauf en ce qui concerne le début de l'année scolaire, reconnaissant ainsi la compétence des seuls cantons. Mais, suite à des initiatives citoyennes ou des cantons, elle a édicté un certain nombre d'exigences de coordination horizontale, applicable dès 2006<sup>6</sup> : *«Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la*

---

<sup>6</sup> Accepté en votation populaire fédérale nécessitant une double majorité, le 21 mai 2006, par 85% des votants et tous les cantons.

*reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire* » [Cst art. 62].

La « contrainte » institutionnelle découle des articles 48 et 48a de la Constitution fédérale exigeant des cantons qu'ils coordonnent leurs efforts pour certaines tâches. La Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions inter-cantoniales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions inter-cantoniales. Neuf compétences sont citées, dont depuis 2006 l'instruction publique pour les domaines cités plus haut. Mais, et en cela la contrainte est adoucie : ce doit être fait, et ne peut l'être qu'à la demande des cantons intéressés. On est face à une situation spécifique au fédéralisme suisse : la Confédération applique une contrainte d'envergure nationale, mais c'est une contrainte issue « des cantons intéressés » et non pas une contrainte imposée « d'en haut ».

**Tableau 3 Organisation de la scolarité obligatoire en Suisse\***

<b>Confédération</b>	<i>Constitution fédérale</i> , art. 48, 48a et 62. Disposition relative aux conventions inter-cantoniales [48] Force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions [48a] Obligation d'une convention inter-cantonale pour l'enseignement de base [62] Il n'y a pas de loi fédérale sur ce thème.
<b>Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP</b>	<i>Accord inter-cantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (appelé « concordat Harmos »)</i> . Mise en œuvre du concordat Harmos au niveau de la coordination inter-cantonale (datée 25 et 26 octobre 2007).
<b>Canton</b>	Canton de Fribourg (pour exemple) [art. de la loi] : <i>Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire</i> (législatif) Le Conseil d'Etat (exécutif) délègue à la Direction de l'instruction publique (niveau administratif) l'application de la loi Création d'arrondissements d'inspection scolaire [52] Institution des Conférences des autorités scolaires [55]
<b>Cercle scolaire</b>	Les Cercles scolaires [59] comme espaces fonctionnels englobent le territoire d'une ou de plusieurs communes permettant la formation et le fonctionnement durable d'un établissement scolaire comprenant au moins 8 classes. Les communes délimitent les cercles scolaires [60]. Chaque cercle scolaire est doté d'une Direction d'établissement scolaire [50] et d'un Conseil des parents [31]
<b>Association de communes</b>	Collaboration intercommunale [61] Si une commune est trop petite pour maintenir 8 classes, elle doit s'associer à une ou aux commune(s) voisine(s). Lorsqu'un cercle scolaire primaire est constitué de plusieurs communes, celles-ci collaborent en concluant une entente intercommunale ou en constituant une association de communes.
<b>Commune</b>	Les communes pourvoient à ce que chaque enfant reçoive l'enseignement obligatoire [56]. Les communes sont tenues d'offrir un enseignement et, dans les limites de leurs attributions, de veiller au bon fonctionnement de leur établissement scolaire et d'assurer un cadre de travail approprié. [57] Cercle scolaire à une commune [59]

Source : l'auteur. \*Les articles de la constitution ou des lois sont indiqués entre [...]

### ***La CDIP : l'accord inter-cantonal***

À la suite de l'approbation en 2006 par votation fédérale de l'article 62 de la Constitution fédérale, les autorités publiques sont tenues d'harmoniser à l'échelle suisse certains éléments fondamentaux du système éducatif. Pour la scolarité obligatoire, ce mandat constitutionnel s'adresse aux cantons. La Conférence des Directeurs cantonaux de l'Instruction Publique (CDIP) a approuvé en juin 2007 l'accord inter-cantonal relatif à la scolarité obligatoire. Il devait entrer en vigueur dès l'approbation par dix des vingt-six cantons et demi-cantons, ce qui fut fait le 1er août 2009. Les modalités d'approbation dans les cantons dépendent des législations de vote propres à chacun. Une fois approuvé, un canton a six ans pour mettre en place les domaines d'harmonisation.

À fin 2017, quinze cantons ont accepté le concordat Harnos : dans sept cas, par le Parlement cantonal ; dans six cantons par votation ; dans un canton par la Landsgemeinde (vote populaire direct à main levée) et dans un canton par le Conseil d'Etat (l'exécutif cantonal). Sept cantons ont refusé, tous en votation populaire – ce qui ne signifie pas qu'ils n'appliquent pas certaines – voire toutes les dispositions du concordat ; mais ils ne veulent pas être contraints. Enfin, quatre cantons n'ont pas soumis et ne veulent pas soumettre au vote le concordat (Argovie, Appenzell Rhodes Intérieures, Obwald et Schwyz).

### ***Les cantons***

Les cantons décident leur propre loi scolaire, sous réserve des dispositions harmonisées pour ceux qui ont adopté le concordat. Les Tableaux 3 et 4 se basent sur l'exemple du canton de Fribourg. Cependant, comme tous les cantons sont organisés pratiquement de la même manière sous le concordat, le traitement de ce cas illustre de manière adéquate ce qui vaut pour les autres cantons.

Outre la division traditionnelle entre le législatif, l'exécutif et l'administratif, les cantons mettent en place des arrondissements, conçus comme des territoires administratifs pour l'inspection de l'école obligatoire. L'inspection porte sur la qualité du fonctionnement des établissements, la formation continue des enseignants, les aspects pédagogiques, didactiques, éducatifs et organisationnels [loi art. 53, fonction de l'inspecteur].

Les Conférences des autorités scolaires, propres à certains cantons, regroupent les responsables des établissements scolaires, les directeurs et directrices et les inspecteurs et inspectrices scolaires de chaque région linguistique. Elles servent à la coordination des activités des autorités scolaires et contribuent au pilotage du système scolaire. Elles sont consultées par l'autorité cantonale dans les affaires scolaires importantes de portée générale, sur les projets de lois ou de règlements qui présentent pour elles un intérêt particulier [loi art. 55].

### ***Les communes***

Le niveau communal est celui qui, in fine, dirige et supporte la phase opérationnelle et le domaine matériel de l'école obligatoire. Pour faire simple, c'est à ce niveau que le service public est mis en œuvre, testé, critiqué ou loué – même si la commune n'a pas, et de loin,



tous les leviers de commandes, qualitatifs et quantitatifs, en mains propres. On est face à un fédéralisme d'exécution, combinant décentralisation des tâches, celles confiées par le canton aux communes, et déconcentration, dans le respect des normes imposées par le canton – lui-même soumis au concordat Harmos. Du point de vue de l'analyse économique, on est ici face à un doublement du processus « principal – agent ». À travers les normes fixées par le concordat inter-cantonal Harmos), la CDIP est le principal tandis que les cantons signataires sont les agents de premier niveau ; chaque canton devenant à son tour le principal de deuxième niveau (à travers la législation scolaire fixant des normes) et les communes les agents (qui exécutent et opérationnalisent la compétence dans le respect des normes édictées).

Un autre problème au niveau local est la discordance qui peut survenir dans l'articulation des espaces de référence entre le territoire institutionnel, la commune – celui qui décide et qui paie - et le territoire fonctionnel, l'école – celui qui fournit et gère le service (Dafflon et Rugg, 2001 : 15 et ss.). La loi scolaire du canton de Fribourg, comme celle d'autres cantons, accorde la priorité à l'espace fonctionnel. Les communes doivent organiser l'espace fonctionnel défini comme le « cercle scolaire ». Un cercle scolaire contient au moins un établissement scolaire, qui lui-même ne peut exister que s'il comporte au moins huit classes de manière pérenne. On comprend bien que les huit classes correspondent à un cycle primaire complet [loi art. 50]. Si cette condition n'est pas remplie, les communes doivent collaborer au niveau intercommunal, normalement sous la forme d'une association de communes s'il y a un engagement financier durable – ce qui est pratiquement toujours le cas puisque les communes ont la charge des infrastructures scolaires et celles des dépenses en équipement et matériel scolaire.

Chaque établissement a une direction, responsable de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion administrative et pédagogique de l'établissement, de la conduite du personnel, de la qualité de l'enseignement et de l'éducation ainsi que de la collaboration avec les partenaires de l'école [art. 51]. On est ici dans une logique de déconcentration : le directeur est soumis à la législation cantonale sur le personnel de l'Etat [art. 54] ; et dirige l'établissement selon la loi et un descriptif de fonction approuvé par l'exécutif cantonal [art. 51].

Enfin, le conseil des parents sert à l'échange d'informations et au débat de propositions portant sur la collaboration entre l'école et les parents ainsi que sur le bien-être des élèves et leurs conditions d'étude. Le conseil est consulté par les autorités compétentes dans les affaires scolaires de portée générale en lien avec l'établissement et pour lesquelles le rôle ou l'avis des parents est important. Le conseil des parents n'a pas de compétence décisionnelle [art. 31].

### 3 Le partage des compétences

La deuxième étape constitutive de la matrice de décentralisation consiste à dresser l'état des lieux dans le partage des tâches pour la compétence étudiée. On recourt pour cela aux méthodes de l'économie institutionnelle : il s'agit d'extraire des textes légaux existants les informations permettant de préciser qui fait quoi. À ce stade de l'analyse, la démarche est factuelle – sans questionner les arguments qui décident du partage de la compétence entre niveaux de gouvernement, ce qui interviendra dans une séquence ultérieure. Le Tableau 4 illustre la démarche dans le cas de l'école obligatoire.

Le partage des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes<sup>7</sup> décrit dans le Tableau 4 est organisé comme suit. La colonne 1 décline les intrants de la fonction de production « école obligatoire ». Les colonnes 2 à 5 sont celle des trois niveaux de gouvernement, seuls ou en collaboration.

La colonne 2 mentionne les « compétences » fédérales. Elles sont de trois sortes : (i) la seule compétence exercée est la fixation du début de l'année scolaire ; (ii) les domaines possibles d'intervention en l'absence de coordination des cantons sont indiqués *en italique* ; (iii) les autres compétences sont des compétences normatives, indiquant les domaines (colonne 1, lettre l et m) qui doivent être pris en compte aux fins de coordination par les cantons (dans l'exemple pour Fribourg).

La colonne 3 énumère les compétences cantonales soumises à l'accord intercantonal. On constate qu'elles répondent toutes aux domaines pour lesquels la Constitution fédérale exige une coordination entre les cantons. Ces mêmes tâches sont déclinées *en italique* dans la colonne 4 concernant individuellement les cantons.

La colonne 4 détaille les compétences résiduelles des cantons. Originellement, toutes les compétences données dans les colonnes 2 et 3 appartenaient totalement aux cantons. Les compétences transférées à la coordination inter-cantonale (colonne 3) et à la Confédération (colonne 2), l'ont été soit par des décisions de « bas-en-haut », soit par des décisions sur des normes constitutionnelles pour lesquelles les cantons ont été consultés, et sur lesquelles une votation à double majorité (des votants dans le périmètre national, et des cantons) a été nécessaire. La Confédération ne peut pas accaparer une compétence ; elle doit respecter le processus décisionnel qu'exigent les amendements à la constitution fédérale. En analysant la colonne 4, on observe que les cantons exercent des compétences dans le domaine des cursus d'école et des ressources humaines. Les domaines matériels, tels les bâtiments d'école, les équipements, les livres et ouvrages scolaires font l'objet de normes à l'intention des communes. Dans la colonne 5 concernant le niveau local, la déclinaison des compétences fait ressortir avant tout des compétences d'exécution bien

---

<sup>7</sup> La Suisse est un système fédéral de gouvernement divisé en 26 cantons (niveau intermédiaire, l'équivalent des Provinces canadiennes), eux-mêmes constitués de 2,255 communes (villes et villages). La population (7.8 millions d'habitants) est distribuée de manière très irrégulière entre les cantons, de 1.5 million dans le canton de Zurich à 16,000 en Appenzell Inner Rhode. Le nombre des communes varie également d'un canton à l'autre, de 3 dans le canton de Bâle-ville (193,000 hab.) et Glaris (40,000 hab.) à 355 commune dans le canton de Berne (1 million hab.).

plus que d'orientation de la politique scolaire. Les choix et les besoins ont été exprimés avant et autrement, et non pas au niveau local.

Afin d'illustrer pratiquement la mise en œuvre opérationnelle de la tâche « école obligatoire », nous nous basons sur les dispositions légales du canton de Fribourg. Le périmètre des contenus et du cadre opérationnel donné par Harmos l'étant pour l'ensemble des cantons, on peut admettre par analogie que la répartition des compétences partagées sur les niveaux inter-cantonal et fédéral est pratiquement la même pour tous les cantons. Par contre, les répartitions intra-cantoniales, entre chaque canton et ses communes, varient d'un canton à l'autre. Fribourg peut toutefois servir de benchmark car, compte tenu de la nature des intrants, on retrouve le plus souvent une situation qui donne aux communes, dans tous les cantons, des compétences d'exécution et de gestion matérielle des bâtiments et équipements. De même, le concordat inter-cantonal Harmos fixe des lignes directrices qui conditionnent la répartition intra-cantonale de la fonction de scolarité obligatoire de sorte qu'il n'y a que peu de différences d'un canton à l'autre.

**Tableau 4 Les responsabilités partagées : enseignement primaire et secondaire (Cycle d'orientation), canton de Fribourg\***

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

intrants de la fonction de production	centre <sup>1</sup>	inter-cantonal (Harmos) <sup>2</sup>	canton <sup>3</sup>	commune <sup>3</sup>
1	2	3	4	5
g) organisation de l'école	début de l'année scolaire [62] <sup>8</sup> âge de l'entrée à l'école [COOR 62]	âge de scolarité obligatoire [5], durée des degrés scolaires [6], horaires scolaires [11]	âge de la scolarité obligatoire [6,7] année scolaire [18], calendrier scolaire [19], jours de congés [20], congés spéciaux [21], effectif des classes [26], ouverture, fermeture et maintien des classes [27]	règlement scolaire [57], approuver l'organisation de l'année scolaire [57];
h) transports scolaires				transports scolaires [57]
i) cantine scolaire, repas à l'école				
j) accueil extra-scolaire		structures d'accueil hors du temps d'enseignement [11]		proposer un accueil extrascolaire des élèves [57],
k) bibliothèque scolaire				créer et gérer une bibliothèque ou en permettre facilement et gratuitement l'accès aux élèves [57]
l) Services de logopédie, psychologie et psychomotricité	formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés [62 dès 2008]			soutien en matière de psychologie, traitements en matière de logopédie et de psychomotricité [63]
m) salle de sport liée à l'activité scolaire <sup>3</sup> ✓ construction	peut déclarer obligatoire l'enseignement du sport [68], pour l'école obligatoire et au degré secondaire supérieur: au moins trois périodes hebdomadaires d'éducation physique [12 <sup>7</sup> ]		sport scolaire obligatoire [4 <sup>6</sup> ] condition choix du terrain [10 <sup>5</sup> ] plan cantonal des salles de sport [9 <sup>4</sup> ] critères de subventionnement [13 <sup>5</sup> ]	construction [2 <sup>4</sup> ]

✓ maintenance et entretien				maintenance et entretien [2 <sup>4</sup> ]
✓ conciergerie				personnel [2 <sup>4</sup> ]

Sources: \* Les articles de loi sont notés [...]. Sauf indication contraire, la référence légale est celle du titre de la colonne [indice 1 ou 2]. [www.admin.ch](http://www.admin.ch) /législation /droit fédéral/ recueil systématique/ droit interne ; [www.fr.ch](http://www.fr.ch) /législation /données systématiques BDLF, consultés le 28 octobre 2017.

<sup>1</sup> Constitution fédérale du 12 avril 1999 (état au 12 février 2017 – RS CH 101). <sup>2</sup> Conférence suisse des directeurs cantonaux de l’instruction publique CDIP. [www.cdip.ch](http://www.cdip.ch) /domaines d’activité / Harmos ; Accord inter-cantonal sur l’harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat Harmos) du 14 juin 2007. <sup>3</sup> Canton de Fribourg, loi du 9 septembre 2014 *sur* la scolarité obligatoire (RS FR 411.0.1). <sup>4</sup> Loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d’écoles enfantines, primaires et du cycle d’orientation (RS FR 414.4). <sup>5</sup> **Règlement** du 4 juillet 2006 sur les subventions pour les constructions d’écoles enfantines, primaires et du cycle d’orientation (RSFR 414.41). <sup>6</sup> Loi du 16 juin 2010 sur le sport (RS FR 460.1). <sup>7</sup> Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l’encouragement du sport et de l’activité physique (RS CH 415.0).

<sup>8</sup> L’harmonisation du début de l’année scolaire a été approuvée lors de la votation fédérale du 22 septembre 1989 par 59% des votants, 14 cantons et 4 demi-cantons.

#### **4 La répartition des coûts et les critères de subventionnement**

Lorsqu'on aborde la question du financement de l'école obligatoire, deux questions doivent être prises en compte au préalable : la clé de répartition des coûts entre les niveaux de gouvernement et le subventionnement. Les sources de financement suivent, une fois les coûts répartis. Cette section traite de la répartition des coûts et des subventions. L'examen des sources de financement est reporté à la cinquième section.

La démarche méthodologique consiste à adosser à la matrice de répartition des compétences (Tableau 4 précédent), son double qui correspond aux coûts des intrants mis en regard des tâches attribuées. L'objectif visé est la traçabilité des coûts en lien avec les tâches désagrégées pour chaque niveau institutionnel et fonctionnel.

##### ***Principe de de gratuité***

En ouverture de ce thème il convient toutefois de mentionner que, partout en Suisse, la fréquentation de l'école publique est gratuite. Les moyens d'enseignement sont fournis gratuitement aux élèves ; il en va de même des transports scolaires, des frais de logopédie, de psychologie et de psychomotricité. En décembre 2017, le Tribunal fédéral a émis une jurisprudence par laquelle toutes les activités obligatoires liées à l'école, tels les promenades d'écoles, les activités culturelles et sportives extra-muros, les camps de ski et les camps verts sont aussi soumis à la règle de gratuité. Cela signifie que les coûts sont pris en charge par les budgets publics du canton et de la commune selon diverses modalités exposées ci-après.

Par contre, une deuxième constante se dessine : pour les activités annexes liées à l'école et à la structure des horaires scolaires, tels les repas en cantine scolaire, l'accueil extra-scolaire et les devoirs surveillés, les communes demandent de plus en plus une participation des parents. La raison est que ces services sont fournis à la demande. On peut individualiser les bénéficiaires, de sorte que l'application du principe de l'utilisateur-payeur est possible. Les communes qui fournissent ces services doivent en fixer le prix dans un règlement soumis au législatif : la décision légale est nécessaire parce que la jurisprudence considère que ces paiements sont des redevances d'utilisation. Dans pratiquement tous les cas, le canton fixe un prix maximal des prestations payantes, la commune ayant à prendre à sa charge la différence entre le prix facturé et le coût réel.

##### ***La répartition des salaires et des coûts d'exploitation***

À l'instar de ce qui vaut pour le partage des compétences, le financement de l'école est également partagé entre les cantons et les communes. Chaque canton a ses propres clés de répartition ; mais des analogies fortes existent entre eux. Cette section présente le cas général. Les clés de répartition entre le canton et ses communes varient d'un canton à l'autre. On distingue trois catégories de coûts : ceux liés à la tâche de l'enseignement proprement dite (personnel et matériel pédagogique), ceux liés à l'organisation et au fonctionnement de l'école, et les frais des bâtiments et infrastructures nécessaires à délivrer le service. Pour les salaires et charges sociales du personnel enseignant et du

personnel socio-éducatif, les systèmes de paiement suivent diverses modalités : coûts supportés en totalité par le canton, ou en totalité par les communes ; coûts partagés, les paiements sont assumés par le canton et les communes en remboursent une partie, ou inversement les salaires et charges sociales sont payés par les communes, mais avec une participation (une subvention) du canton.

Il convient de préciser – et c’est de première importance dans ce contexte – que le partage des divers coûts (tel que mentionné dans le Tableau 5 pour le canton de Fribourg et ses communes) résulte aussi bien de négociations politiques (Tableau 5, litt. a, b, c, d, l) que des caractéristiques spatiales des biens collectifs lorsque les avantages du service peuvent être territorialement circonscrits à une commune ou aux communes d’un cercle scolaire (Tableau 5, litt. f à k).

**Tableau 5 Répartition des coûts de fonctionnement scolaires**

nature des coûts (référence Tableau 4)		répartition FR en %	
		canton	communes
a	formation des enseignants	100	
b	traitement du corps enseignant, du personnel socio-éducatif, personnel des classes-relais, et les charges y relatives (assurances sociales, caisse de retraite, etc.) ; frais de déplacement du personnel socio-éducatif itinérant;	50	50
c, d	toutes les charges du pilotage pédagogique, y compris les participations cantonales à Harmos (coordination horizontale)	100	
e	matériel scolaire		100
f	maintenance, entretien, conciergerie, frais d’exploitation : bâtiments scolaires, locaux repas et activités extra-scolaires,		100
m	maintenance, entretien, conciergerie, frais d’exploitation : salle de sport, terrain de sport		100
g	organisation de l’école,		100
h	transports scolaires,		100
i	repas scolaires		CT moins contributions des parents
j	accueil extrascolaires		
k	bibliothèque scolaire		100
l	services de logopédie, psychologie, psychomotricité		100

Source : loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (RS FR 411.0.1), art. 66, 67, 71,72.

### **Les investissements**

Les investissements scolaires sont en mains des communes dans tous les cantons. Toutefois, les cantons subventionnent généralement les constructions scolaires, y compris les salles de sports, sous réserve du respect de certaines normes techniques, tels le programme des locaux, les volumes et les équipements. Les communes doivent au moins respecter ces normes, mais elles peuvent faire plus ou mieux. Le régime des subventions pour la partie des coûts de construction respectant la norme varie d’un canton à l’autre.



Une formule courante – décrite ci-dessous – est le forfait basé sur une construction et un équipement « standards » ; la commune ne reçoit pas plus si elle construit plus grand, ou plus luxueux. Une autre formule, plus rare, est celle de la négociation : le canton évalue dans quelle mesure les suppléments construits servent, par exemple, dans un cadre extra-communal, pour des activités culturelles ou pour l’encouragement du sport en-dehors de l’école. La subvention cantonale est adaptée en fonction des activités extra-scolaires intégrées dans le programme de construction et /ou des apports des communes voisines qui bénéficieraient d’un effet externe positif, tels l’accès aux infrastructures ou l’élargissement du périmètre d’accès aux activités rendues possibles grâce à une infrastructure communale.

### **Le subventionnement des infrastructures scolaires**

Le subventionnement des investissements scolaires répond à trois questions : quels bâtiments sont éligibles, pour quels contenus, à quel taux de subvention ? Les constructions scolaires, écoles et salles de sport, doivent correspondre à des besoins généralement définis par le canton. Cela ne signifie pas que les communes n’ont pas la liberté de faire autrement (avec l’obligation de respecter les normes minimales prescrites), mais dans ce cas leur décision conduit à renoncer à la subvention. En outre, dans la plupart des cantons, l’acquisition du terrain sur lequel s’érige la construction n’est pas subventionnée, mais entièrement à charge de la commune.

**Tableau 6 Subventionnement des infrastructures scolaires (exemple FR)**

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

Source : Loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d’écoles enfantines, primaires et du cycle d’orientation (RS FR 414.4)

### *Taux des subventions variables*

Les taux de subvention sont variables d'un canton à l'autre. Il n'y a pas réellement de benchmark ou de mimétisme dans ce domaine. La seule remarque générale est que les taux résultent non pas d'un calcul économique, mais d'une appréciation politique des « bénéfiques » attribuables au canton ou à la collectivité locale qui investit. Le résultat de cette appréciation, donc les taux, sont inscrits dans la loi, ce qui garantit une égalité de traitement des communes et des cercles scolaires face à l'investissement.

Pour le canton de Fribourg, les taux en % des montants subventionnables, sont :

16.8 % écoles enfantines et primaires ;

45.0 % écoles secondaires (écoles du cycle d'orientation);

- pour les travaux reconnus de transformation d'un bâtiment scolaire, une réduction de 10 % sur le total des frais est opérée au titre d'entretien courant;

- à l'exception des subventions pour les locations, il n'est pas attribué de subvention lorsque le montant de la transformation est inférieur à 15 000 francs.

### *Subventions forfaitaires, en francs par m<sup>2</sup> de surface nette*

1 710 fr. pavillon provisoire; en cas de revente, remboursement de 1/10<sup>ème</sup> de la subvention par année ;

2 340 fr. salles de classe, de dessin, activités créatrices, salle d'informatique, locaux d'accueil extrascolaire, bibliothèque, locaux de service ;

2 880 fr. salle de musique et de chant, locaux pour l'enseignement de l'économie familiale ;

3 330 fr. salles de science, biologie, chimie, physique.

### ***Exemple de subventions forfaitaires des salles de sport***

Dans le canton de Fribourg, le subventionnement des salles de sport répond à deux conditions cumulatives. Premièrement, la commune ne peut construire une salle de sport que si la salle est mise à disposition de huit classes au moins (un cercle scolaire viable sur le long terme) à raison de trois heures hebdomadaires par classe. Le cas échéant, des communes voisines s'organisent en association de communes pour atteindre cet objectif. Deuxièmement, les forfaits sont calculés sur la base du nombre d'habitants de la commune ou des communes associées, l'objectif étant d'ouvrir l'exploitation de la salle non seulement aux écoles, mais à la population et aux clubs sportifs. La ou les communes doivent donc assumer l'ouverture et la gestion de la salle en dehors des heures et des périodes strictement scolaires. La planification cantonale des salles de sport étage les forfaits en fonction de chiffres de population assez bas, en posant une limite de 2000 habitants seulement pour les salles multisports avec pour objectif d'encourager des espaces de service en coordination avec la politique des fusions de communes menée par le canton (Dafflon, 2003, 2013). Dans le cas cité, les subventions forfaitaires sont les suivantes :

forfait en francs	dimension de la salle Larg. x Long. x H en mètres	nombre d'habitants
1 377 000	15 x 26 x 6 ou 7	1000 à 1499
1 692 000	16 x 28 x 7	1500 à 1999
1 890 000	27 x 39 x 7	2000 et plus
2 223 000	22 x 44 x 7 à 9 et plus	2000 et plus

### ***Les transferts de fonctionnement***

Les transferts de fonctionnement, verticaux et horizontaux, sont traités dans la section cinq relative aux données financières.

## **5 Données financières**

Comme nous l'avons décrit dans la première section relative à la méthode utilisant une matrice de décentralisation, cette dernière est doublée d'une matrice des coûts. Une fois les sources de financement identifiées, ce qui est fait dans la section précédente, il faut identifier quel niveau de gouvernement et quelles unités gouvernementales supportent réellement la dépense. C'est l'objectif de cette cinquième section. La traçabilité des données financière dépend bien évidemment de la nomenclature comptable des gouvernements touchés par la dépense et de la qualité des données statistiques disponibles.

Les données financières qui suivent abordent successivement les dépenses d'enseignement, de formation et de recherche appartenant au domaine [2 Formation] de la classification fonctionnelle du Modèle de Compte Harmonisé (MCH2) utilisé par les cantons et les communes pour les budgets et comptes. Les Tableaux 7 pour les cantons et 8 pour les communes détaillent les dépenses et recettes affectées dans leur globalité et selon les tâches du chapitre 2 de la classification fonctionnelle. Les résultats croisés des classifications fonctionnelle et comptable permettent la traçabilité des sources de financement des dépenses d'enseignement, de formation et de recherche. Bien que basées sur la seule année 2015, les données statistiques utilisées sont représentatives de la tendance pluriannuelle observée depuis l'introduction du concordat inter-cantonal Harnos sur la coordination scolaire obligatoire. D'autres concordats du même genre existent pour l'enseignement professionnel (apprentissage des métiers) et les universités et les Hautes écoles professionnelles.

**Tableau 7 Dépenses et recettes affectées des cantons pour la formation, l'enseignement et la recherche, en millions CHF, 2015**

MCH2 classification fonctionnelle →		2	21	22	23	25	26	27	28	29
↓ comptable		Formation	Scolarité obligatoire	Ecoles spéciales	Formation professionnelle initiale	Ecoles de formation générale	Formation professionnelle supérieure	Hautes écoles	Recherche	Autres systèmes éducatifs
3	dépenses de fonctionnement	23273	7654	1532	3223	2177	327	6521	1311	528
5	dépenses d'investissement	984	209	19	104	162	37	450	0	3
40	Recettes fiscales	0	0	0	0	0	0	0	0	0
41	Patentes et concessions	0	0	0	0	0	0	0	0	0
42	Compensations	1953	122	26	220	83	38	838	572	55
43	Recettes diverses	31	2	1	4	1	2	2	20	1
44	Recettes financières	81	1	1	10	4	0	64	0	1
46	Transfert (sans l'étranger)	5439	2184	314	800	95	84	1343	604	15
48	Recettes extraordinaires	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	total recettes de fonctionnement	7505	2308	342	1034	183	123	2247	1196	72
6	total recettes d'investissement	143	1	0	10	6	3	122	0	0
Fonctionnement : 4 / 3 en %		32%	30%	22%	32%	8%	38%	34%	91%	14%
Fonctionnement : (42+43+44) / 3 en %		9%	2%	2%	7%	4%	12%	14%	45%	11%
Investissement : 6 / 5 en %		15%	1%	0%	10%	4%	8%	27%	0%	3%

**Tableau 8 Dépenses et recettes affectées des communes pour la formation, l'enseignement et la recherche, en millions CHF, 2015**

MCH2 classification fonctionnelle →		2	21	22	23	25	26	27	28	29
↓ comptable		Formation	Scolarité obligatoire	Ecoles spéciales	Formation professionnelle initiale	Ecoles de formation générale	Formation professionnelle supérieure	Hautes écoles	Recherche	Autres systèmes éducatifs
3	dépenses de fonctionnement	10746	9562	777	250	97	1	9	2	48
5	dépenses d'investissement	1815	1795	0	12	2	0	6	0	0
40	Recettes fiscales	0	0	0	0	0	0	0	0	0
41	Patentes et concessions	0	0	0	0	0	0	0	0	0
42	Compensations	654	568	42	37	0	0	0	0	6
43	Recettes diverses	1	1	0	0	0	0	0	0	0
44	Recettes financières	196	190	1	5	0	0	0	0	0
46	Transfert (sans l'étranger)	970	782	96	85	2	0	0	0	5
48	Recettes extraordinaires	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	total recettes de fonctionnement	1822	1542	140	127	2	0	0	0	11
6	total recettes d'investissement	61	54	0	6	0	0	0	0	0
Fonctionnement: 4 / 3 en %		17%	16%	18%	51%	2%	0%	3%	0%	22%
Fonctionnement: (42+43+44) 3 en %		8%	8%	6%	17%	0%	0%	3%	0%	12%
Investissement: 6 / 5 en %		3%	3%	55%	51%	0%	0%	0%	0%	0%

Sources : Administration fédérale des finances, Berne, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > thèmes > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 7 septembre 2017

### Dépenses totales de la fonction «2 Formation »

En 2015, les dépenses totales pour la fonction "2 Formation"<sup>8</sup> de la Confédération, des cantons et des communes représentèrent 43 312 millions CHF, soit 6.6% du PIB (pour un total des dépenses publiques égal à 35.8% du PIB). Les parts des dépenses de formation de chaque niveau de gouvernement se répartissent ainsi : Confédération 14%, cantons 57% et communes 29%. Elles correspondent à 10% du budget fédéral, 27% des budgets cantonaux et 16% des budgets communaux. Le Tableau 9 résume.

Le Graphique 10 donne la mesure visuelle de la répartition entre niveaux de gouvernement des diverses fonctions contenues dans le domaine «2 Enseignement, Formation et Recherche ». Les communes sont financièrement engagées à titre principal dans l'enseignement obligatoire ; les cantons sont les principaux fournisseurs de autres services, sauf en ce qui concerne la recherche, plus soutenue par la Confédération.

**Tableau 9 Dépenses de "2 Formation", fonctionnement + investissements, 2015, millions CHF**

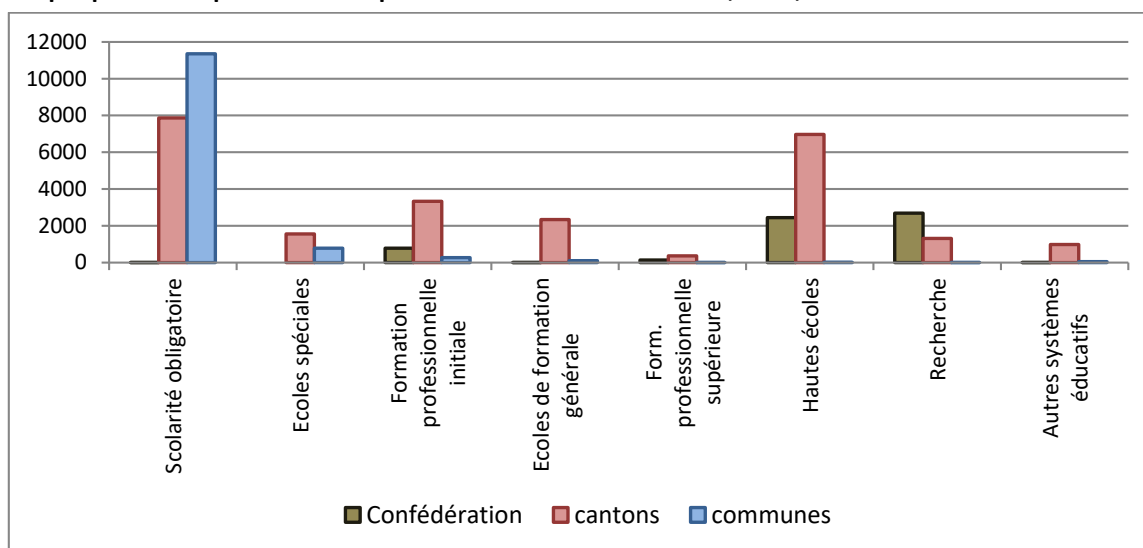
classification fonctionnelle MCH2	Confédération	cantons*	communes*
21 Scolarité obligatoire	1	7863	11356
22 Ecoles spéciales	0	1550	778
23 Formation professionnelle initiale	779	3328	262
24 Ecoles de formation générale	2	2339	99
26 Formation professionnelle supérieure	132	364	1
27 Hautes écoles	2438	6972	14
28 Recherche	2689	1311	2
29 Autres systèmes éducatifs	4	531	48
2 Total	6044	24257	12560
part des dépenses de scolarité obligatoire (21) dans le total des dépenses de formation = (21)/2	0%	32%	90%
part des dépenses de formation de chaque niveau de gouvernement (ligne 2 en %)	14%	57%	29%
en % des dépenses totales de chaque niveau de gouvernement	10%	27%	16%
en % du PIB	0.9%	3.8%	1.9%

	classification par nature			
30	personnel	1'962	16'727	5691
31	biens et services, exploitation	633	2'776	1886
34	financières	0	0	0
36	transferts	2'912	3'725	3162
38	extraordinaires	0	45	7
3	total fonctionnement	5'506	23'273	10'746
5	Investissements	538	984	1'815
	total	6'044	24'257	12'560

\*somme des lignes 3 et 5 dans les Tableaux 7 (cantons) et 8 (communes).

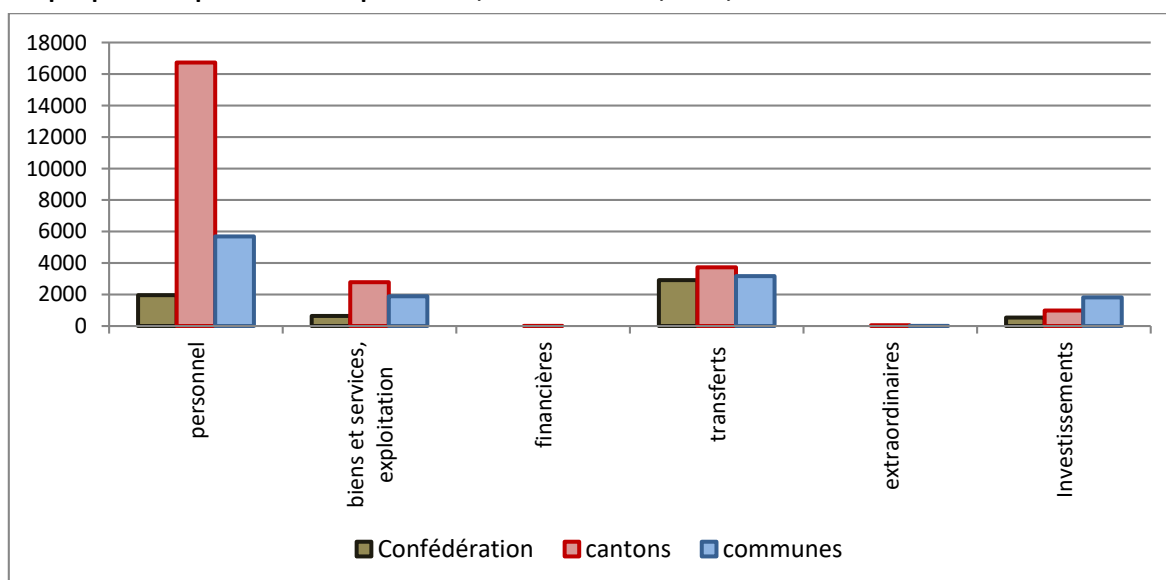
<sup>8</sup> Les domaines de l'enseignement, la formation et la recherche appartiennent à la classification fonctionnelle «2 Formation» dans le Modèle comptable harmonisé MCH2 pour les cantons et les communes. [www.srs-cspcp.ch](http://www.srs-cspcp.ch)

**Graphique 10 Dépenses totales par domaine de «2 Formation », 2015, en millions CHF**



Source : l'auteur, sur la base du Tableau 9

**Graphique 11 Dépenses totales par nature, «2 Formation », 2015, millions CHF**



Source : l'auteur, sur la base du Tableau 9

Quant à la nature des intrants de la fonction de production, le Graphique 11 fait ressortir l'importance des ressources humaines, tant au niveau des cantons que celui des communes. Cependant, les situations sont très différentes d'un canton à l'autre dans la répartition entre canton et communes de la prise en charge des salaires et des charges sociales liées aux salaires – information que ne transmet pas ce graphique. Encore faut-il le plus souvent distinguer la scolarité obligatoire des autres domaines de formation, d'enseignement et de recherche. Pour la scolarité obligatoire [titre 21 de la classification fonctionnelle], trois modalités de financement sont appliquées : (i) un seul niveau de gouvernement – le plus

souvent le canton - assume toute la charge salariale ; (ii) le canton paie les salaires et charges sociales, mais en récupère une part auprès des communes ; ou, système inverse, (iii) les communes sont l'employeur, assument les charges salariales, et reçoivent une part subventionnée du canton. Ces flux croisés se retrouvent sous la classe de compte « transferts » (ligne 46 dans les Tableaux 7 et 8). Pour les écoles spéciales [22], la formation professionnelle initiale [23] et les écoles de formation générale [24], les cantons assument seuls ou en partenariat le financement. Dans le domaine des Hautes écoles et de la formation professionnelle supérieure, les systèmes de financement sont complexes, faisant intervenir des accords inter-cantonaux, des participations fédérales et, partiellement, d'autres contributeurs institutionnels ou privés. Les transferts de la Confédération concernent pour l'essentiel sa participation au financement des universités, des Hautes Ecoles et de la recherche. Les subventions cantonales aux investissements scolaires communaux sont classées avec les investissements.

### ***Les recettes affectées au domaine « 2 Formation »***

La lecture des recettes du chapitre « 2 Formation » pour les trois niveaux de gouvernement fait ressortir quatre caractéristiques majeures, tirée du Tableau 12.

1/ La première caractéristique est la faiblesse des ressources propres affectées provenant de la fonction elle-même. Pour les cantons, ces ressources – correspondant aux lignes 42, 43 et 44 du Tableau 7 – ne couvrent que 9% des dépenses totales de formation et enseignement ; pour les communes (Tableau 8) à 8%. C'est dire que l'essentiel du financement provient des budgets généraux des cantons et des communes – ce qui revient à un financement par l'impôt.

2/ La première source de financement propre est celles des redevances des usagers [42]. Cela ne couvre qu'une faible part des dépenses de formation : moins de 4% pour la Confédération, moins de 8% pour les cantons et environ 5% pour les communes – ce qui reflète bien la règle fondamentale de gratuité de l'enseignement, en particulier le domaine de la scolarité obligatoire.

3/ La principale source de financement externe est celle des transferts entre niveaux de gouvernement, particulièrement entre les cantons et les communes. À l'exclusion des transferts destinés au financement des « 27 Hautes Écoles » et de la « 28 Recherche », annotés dans le Tableau 12, ces transferts sont essentiellement dus aux méthodes de financement croisé des charges salariales du personnel enseignant. Dans la majorité des cas, ces charges sont payées par les cantons qui demandent des participations communales, à hauteur de 2 184 millions CHF pour les tâches «21 Scolarité obligatoire », 314 millions pour les «22 Ecoles spéciales » et 800 millions pour la «23 Formation professionnelle initiale » [Tableau 7].

Au niveau des communes les transferts reçus concernent des participations cantonales aux charges salariales pour un montant 782 sur 970 millions CHF [Tableau 8]. Ainsi, pour la tâche «21 scolarité obligatoire », les flux de transferts des communes vers les cantons se montaient à 2 184 millions, contre 782 millions CHF dans le sens inverse, ce qui démontre

la primauté du système des paiements par les cantons avec contributions des communes. Mais dans les deux sens les transferts sont financés exclusivement à partir du budget général, c'est-à-dire par les impôts. Les contributions des usagers étant affectées, elles ne peuvent que financer des prestations spécifiques individualisables.

4/ Les recettes d'investissement sont faibles : dans les cantons, pour 122 millions sur un total de 143 millions, essentiellement sous forme de subventions fédérales destinées au financement des agrandissements des universités cantonales [Tableau 7]. Pour les communes, 54 des 61 millions CHF sont des transferts obtenus des cantons pour les bâtiments de l'école obligatoire [Tableau 8].

**Tableau 12 Recettes "2 Formation", 2015, en millions CHF**

	Confédération	cantons*	communes*
40 Impôts	0	0	0
41 Patentes et concessions	0	0	0
42 Redevances des usagers	220 <sup>1</sup>	1953 <sup>2</sup>	654
43 Recettes diverses	66	31	1
44 Recettes financières	14	81	196
46 Transferts reçus	83	5439 <sup>3</sup>	970 <sup>4</sup>
4 total fonctionnement	383	7505	1822
6 total investissement	16	143	61
<b>total</b>	<b>399</b>	<b>7648</b>	<b>1882</b>
total des dépenses «2 Formation»	6044	24707	12560
recettes en % des dépenses	6.6	30.9	15.0
redevances en % des recettes	57.6 <sup>1</sup>	26.0	35.9
redevances en % des dépenses	3.6	7.9	5.2
transferts en % des dépenses	1.4	22.0	7.7

Source : \* Tableaux 7 et 8 colonne 2 Formation.

1 à hauteur de 102 millions CHF provenant des « 27 Hautes Ecoles », et 109 provenant de la « 28 Recherche »

2 à hauteur de 838 millions CHF provenant des Hautes Ecoles et 572 de la Recherche.

3 à hauteur de 1343 millions CHF pour les Hautes Ecoles et 604 pour la Recherche.

4 à hauteur de 782 millions CHF pour l'enseignement obligatoire.

## 6. Les budgets de la scolarité obligatoire

Cette sixième section aborde de manière détaillée les questions budgétaires et financières associées à la scolarité obligatoire, telle qu'elle résulte de la description donnée dans le Tableau 4 et les sections 3 et 4 qui précèdent. Le Tableau 13 récapitule les données statistiques pour l'année 2015, considérée comme représentative de la situation actuelle, mettant en relation les dépenses classées par nature et les recettes affectées pour cette fonction spécifique.



**Tableau 12 Finances publiques de la fonction 21 Scolarité obligatoire, 2015**

en millions CHF		Confédération	cantons	communes
<b>Dépenses</b>				
30	Dépenses de personnel	0	6443	5381
31	Dépenses de biens et services d'exploitation	0	292	1820
34	Dépenses financières	0	0	0
36	Dépenses de transfert	1	919	2353
38	dépenses extraordinaires	0	0	7
	3 dépenses de fonctionnement	1	7654	9562
	5 Dépenses d'investissement	0	209	1795
	<b>Dépenses totales</b>	<b>1</b>	<b>7863</b>	<b>11356</b>
	part de chaque niveau de gouvernement	0%	41%	59%
<b>Recettes</b>				
40	Impôts et autres recettes fiscales	0	0	0
41	Patentes et concessions	0	0	0
42	Redevances des usagers	0	122	568
43	Recettes diverses	0	2	1
44	Recettes financières	0	1	190
46	Transferts reçus	0	2184	782
48	Recettes extraordinaires	0	0	0
	4 total fonctionnement	0	2308	1542
	6 total investissement	0	1	54
	<b>Recettes totales</b>	<b>0</b>	<b>2309</b>	<b>1596</b>
	pourcentage des dépenses de fonctionnement financées par redevances des usagers	0	1.6%	5.9%

Le poids des dépenses de la scolarité obligatoire entre les niveaux de gouvernement donne une bonne image de la répartition des responsabilités, du pilotage et du financement de la tâche. Il est pratiquement nul au niveau fédéral et repose plus sur les communes que sur les cantons. Les montants en jeu en 2015 sont de 1 million CHF au niveau fédéral, 7 863 millions CHF pour les cantons et 11 356 millions CHF pour les communes. En référence aux Tableaux 7 et 8, les dépenses de scolarité obligatoire représentent 32% des dépenses cantonales pour l'école et l'enseignement (33% pour le fonctionnement et 21% pour les investissements, essentiellement des subventions versées aux communes pour les bâtiments), mais 90 % pour les communes (89 % pour le fonctionnement et 99 % pour les investissements). Ces pourcentages montrent à l'évidence que les communes consacrent l'essentiel des dépenses de formation à la scolarité obligatoire, tandis que les cantons ont encore à financer notamment la formation professionnelle et les Hautes écoles (comprenant les universités cantonales).

La comparaison par niveau de gouvernement est instructive sur les points suivants :

✓ *Au niveau cantonal*, le principal poste de dépenses concerne le personnel enseignant et socio-pédagogique, mais aussi administratif et technique [30], avec en contrepartie [46] les

participations des communes à ces charges – à hauteur de 34 % pour l'ensemble des cantons.

Les dépenses d'investissement sont moins conséquentes que celles des communes : cela correspond pour 209 millions de francs dont 186 en investissements directs, et pour 23 millions à des subventions versées aux communes.

Les redevances des usagers n'entrent que pour une part négligeable dans le financement de l'école obligatoire : moins de 2 pour cent.<sup>12</sup>

✓ Avec 59% des dépenses pour l'enseignement obligatoire, *le niveau communal* est celui sur lequel pèse l'essentiel des charges de fonctionnement et d'investissement. Sur les 2 353 millions CHF de transferts, 2 184 millions sont restitués aux cantons comme contributions aux dépenses de personnel.

Les redevances des usagers ne couvrent qu'une part modeste, à hauteur de presque 6 pourcent, dans le financement de l'école.<sup>9</sup>

Les investissements sont conséquents : 90 pourcent dans les communes et 10 pourcent dans les cantons.

✓ Etant donnés les faibles pourcentages des dépenses scolaires de fonctionnement financées par des redevances d'usagers, les sources de financement des dépenses de la scolarité obligatoire sont les ressources fiscales générales tant pour les dépenses assumées directement que pour les subventions accordées. Au niveau des communes, les sources de financement sont les impôts généraux, les subventions décrites précédemment, auxquels s'ajoutent des recettes financières, notamment pour l'utilisation des locaux pour des activités extra-scolaires et culturelles.

### ***L'impôt scolaire***

Dans certains cantons, les communes ont la possibilité – toute théorique - de percevoir un impôt scolaire, sous la forme d'un coefficient annuel supplémentaire porté sur les impôts directs (piggyback tax). Le problème principal rencontré dans ce contexte est la définition du périmètre des dépenses scolaires qui peuvent être prises en compte pour le calcul de l'impôt, puisqu'il s'agit alors d'un impôt affecté. Ainsi, dans le canton de Fribourg, la loi actuelle sur les impôts communaux, à son article 34, permet à la commune de percevoir un supplément d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes, sur le bénéfice et le capital des sociétés, ainsi que sur la contribution immobilière (l'impôt foncier) pour couvrir exclusivement la construction, la rénovation et l'entretien du bâtiment d'école et le traitement des instituteurs/trices.

Ces dispositions des lois fiscales cantonales ne sont plus appliquées aujourd'hui. Depuis plusieurs années, la statistique nationale des finances publiques des communes n'indique

---

<sup>9</sup> Elles devraient disparaître dès 2019 puisque la jurisprudence de décembre 2017 du Tribunal fédéral réaffirme la gratuité intégrale de l'école obligatoire, y compris pour les activités parallèles liées à l'école, comme les journées ou semaines sportives nécessitant un équipement, les camps verts, les promenades d'école, les activités culturelles.

plus aucun montant au chapitre « 21 scolarité obligatoire », sous la rubrique “impôt et autres recettes fiscales”. Il y a sans doute plusieurs raisons à cela. La première est celle de la concurrence fiscale, certes plus forte entre les cantons qu’elle ne l’est entre les communes. Additionner à l’impôt communal un impôt scolaire a un effet désincitateur sur l’arrivée de nouveaux contribuables. La baisse constante depuis une vingtaine d’années de l’impôt sur le revenu s’est traduite d’abord par la suppression du supplément dû au titre de l’impôt scolaire. En outre le périmètre des charges pouvant être couvertes par un tel impôt est restreint et porte à litige. Ainsi, dans l’exemple ci-dessus, le modèle comptable fait ressortir exactement les coûts du bâtiment d’école, mais pas celui des salaires du personnel enseignant pour deux raisons. D’une part, les communes ne versent pas directement des traitements, mais paient une contribution aux dépenses cantonales y relatives ; d’autre part, les dépenses cantonales auxquelles les communes contribuent englobent plus que les seuls traitements du corps enseignant, mais également les salaires des enseignements spécialisés en logopédie et psychomotricité, ainsi que ceux d’une partie du personnel administratif. Le texte restrictif de la loi fiscale et les coûts tels qu’ils ressortent du plan comptable ne coïncident pas. Des exemples analogues peuvent être formulés pour d’autres cantons. Ainsi, chaque contribuable pourrait recourir avec l’argument que la traçabilité entre l’impôt scolaire et les coûts exacts qu’il devrait couvrir n’est pas possible. Enfin, dans une logique rapprochant le périmètre des bénéficiaires et des payeurs, même au sens large, on peut douter de la relation entre ce service et l’impôt sur le bénéfice d’une entreprise, ou sur la valeur immobilière.

### ***Contributions des parents***

Lorsque les parents sont appelés à contribuer aux frais de scolarité obligatoire, les législations cantonales fixent des montants maximaux généralement modérés, de manière à respecter le principe de la gratuité de l’école. Pour les familles à revenu modeste, ces montants sont pris dans leur budget d’aide sociale.

Pour illustrer ce thème, les montants maximaux que les communes fribourgeoises pouvaient facturer<sup>10</sup> étaient de (i) 300 CHF<sup>11</sup> par élève et par année scolaire pour les frais et fournitures scolaires, le petit matériel, les matériaux des activités créatrices ; (ii) 400 CHF pour les frais des courses d’école d’un jour, une semaine thématique (hors enceinte de l’école), les semaines vertes, les camps (de ski, par exemple), comprenant le logement, la nourriture et le matériel, et au secondaire les repas pris dans le cadre de l’enseignement de l’économie familiale. Très souvent, les classes, élèves, instituteurs et

---

<sup>10</sup> Ordonnance du 19 avril 2016 fixant des montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire (RS FF 411.0.16). Mais cette situation change totalement dès 2019. Dans un arrêt du 7 décembre 2017, le Tribunal fédéral a examiné une disposition de la loi scolaire du canton de Thurgovie stipulant, comme dans tous les cantons, que les parents peuvent être astreints à contribuer aux coûts des sorties scolaires, des activités culturelles et sportives hors murs, des excursions et autres camps dans la mesure où la participation des élèves est obligatoire. Selon le TF, cette disposition tombe sous le coup de l’art. 19 de la Constitution qui garantit un enseignement de base suffisant et gratuit. L’école ne peut faire payer les parents. (TF arrêt du 7 décembre 2017 2C\_206/2016).

<sup>11</sup> En 2015, le salaire moyen annuel Suisse était de 74 520 CHF. Pour une famille de deux enfants, la charge annuelle des frais scolaires serait alors de  $600/74520 = 0.8\%$ , moins d’un pourcent.

parents entreprennent des actions (marchés, gâteaux, loterie, etc.) pour financer la part prise en charge par les parents.

Les contributions parentales aux repas scolaires et à l'accueil extrascolaire ne doivent pas dépasser le coût d'exploitation de revient – en fait le coût marginal d'exploitation, puisque les locaux, installations et équipements font partie des infrastructures dites normales (depuis l'entrée en vigueur de l'accord inter-cantonal Harnos) et subventionnées. À titre d'illustration, le prix coûtant dans plusieurs communes fribourgeoises est de 8.50 CHF le repas scolaire ; le coût horaire de l'accueil extrascolaire varie entre 3.50 et 8.00 CHF selon le salaire des parents.

Par mimétisme, les barèmes et les tarifs sont semblables ou très proches d'une commune à l'autre et d'un canton à l'autre. En 2015, pour l'ensemble des communes suisses, les contributions des parents pour les frais scolaires ont représentés un peu moins de 6% de leurs dépenses scolaires.

## **7. Conclusions sur la scolarité obligatoire**

Les conclusions de cette contribution sont de deux natures. La première est que la démarche proposée offre un outil analytique permettant de cerner de manière précise le processus de répartition d'une compétence, ici l'école obligatoire, entre les niveaux de gouvernement, de même qu'elle caractérise les liens entre la fonction de production du service, ses coûts et les financements. La méthode permet aussi la traçabilité des rôles de pilotage ou d'exécution d'un service, ainsi que les marges de manœuvre dévolues à chaque niveau de gouvernement. La méthode, fondée sur la matrice de décentralisation, peut être reproduite pour la plupart des compétences sujettes à la décentralisation. Usant de l'analyse en économie institutionnelle, la superposition des trois matrices, de la répartition des compétences, des coûts et des financements, permet de réaliser un état de lieux précis, de comparer les objectifs et moyens proposés par les lois avec leur mise en œuvre effective. L'efficacité productive est mesurée non pas par rapport à une norme théorique, mais en évaluant l'écart entre les objectifs annoncés et la pratique. En somme, la méthode se résume en deux constatations : (i) dites-nous ce que vous vouliez faire pour que (ii) nous examinions si ce que vous faites correspond à ce que vous avez dit que vous alliez faire.

Deuxièmement, l'analyse permet de conclure de manière objective et cohérente pour le service considéré. Elle permet de conforter les bonnes pratiques, de corriger les insuffisances, ou encore de réexaminer la pertinence pérenne des objectifs et ajuster en conséquence.

Ainsi, pour l'enseignement obligatoire, la Confédération n'a que des prérogatives très limitées : deux dispositions légales sont directives (début de l'école, sport à l'école) ; mais pour l'essentiel elles obligent les cantons à des coordinations minimales fixées et explicitées dans la Constitution fédérale. Le niveau fédéral n'a pas d'obligation budgétaire en matière d'enseignement scolaire obligatoire.

Les cantons financent l'école obligatoire à partir de leurs recettes générales, donc de l'impôt. Ils n'ont pratiquement pas recours à des paiements par les usagers. Dans la mesure où ils bénéficient de transferts, ce sont en grande partie des contributions des communes relatives aux salaires et assurances sociales du personnel enseignant et du personnel d'accompagnement pédagogique. Les communes financent ces transferts sur leurs impôts. Les subventions cantonales pour les constructions scolaires et sportives sont, elles aussi, financées par le budget général, donc les impôts.

Les communes financent la scolarité obligatoire par le biais des impôts généraux – l'impôt scolaire étant abandonné partout. Les contributions aux dépenses cantonales sont à charge des budgets généraux de fonctionnement. Inversement, selon les cantons, elles reçoivent des subventions cantonales si elles paient les traitements et les charges sociales des enseignants. Les communes recourent un peu plus largement à des redevances des usagers, mais cela reste limité en raison du principe de gratuité de l'école obligatoire.

Resterait encore à examiner si cet état des lieux correspond aux objectifs fixés par le législateur et répond à la demande des utilisateurs et des citoyens. Cet aspect n'a pas été traité parce que l'objet de cette contribution visait à démontrer l'applicabilité de la méthode proposée, la tâche choisie servant de support à cette démonstration sans être en soi l'objet de l'étude.

## Références

- Ahmad E. and G. Brosio (eds.), (2006), *Handbook on Fiscal federalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ahmad and G. Brosio (eds.), (2015), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar, Cheltenham
- Bird R., Dafflon B., Jeanrenaud C. and G. Kirchgässner, (2003) "Assignment of responsibilities and fiscal federalism" in Blindenbacher R. and Koller A. (eds), *op. cit.*, pages 351-372.
- Blindenbacher R. and Koller A. (eds), *Federalism in a Changing World - Learning from Each Other*, McGill-Queen University Press, Montréal.
- CDIP, Conférence des Directeurs cantonaux de l'instruction publique, [www.cdip.ch](http://www.cdip.ch), Le système éducatif suisse, et Harnos, état fin décembre 2017.
- Dafflon B., (1992), "The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 10, pages 283-298, Pion Publication, Londres.
- Dafflon B., (2003), « L'analyse économique institutionnelle des fusions de communes : le cas du canton de Fribourg », in Gugler et Ratti, *op. cit.*, pages 275-297.
- Dafflon B., (2006), "The Assignment of Functions to Decentralized Government: from theory to practice", in E. Ahmad and G. Brosio (ed.), *op. cit.* pp. 271-305.
- Dafflon B., (2013), "Voluntary Amalgamation of Local Governments: The Swiss Debate in the European Context", Lago-Peñas L. et J. Martinez-Vazquez, (eds.), *op. cit.*, pages 189-220.
- Dafflon B., (2015), "The Assignment of Functions to Decentralized Government: from theory to practice, in E. Ahmad and G. Brosio (eds.), *op. cit.*, chapter 8, pages 163-199.
- Dafflon B. et T. Madiès, (2008), « Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », Notes et Documents, no 42, Agence Française de Développement, Paris.

- Dafflon B. et J. Ruegg, *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Éditions Universitaires Fribourg, Collection Économie et Gestion, volume 4.
- Dafflon B. et F. Vaillancourt, (2003), "Problems of Equalisation in Federal Systems", in Blindenbacher R. and Koller A. (eds), op. cit., pages 395-411
- Gugler P. et R. Ratti (eds), *L'espace économique mondial et régional en mutation*, Hommage au Professeur Gaston Gaudard, Schulthess Verlag, Zurich
- Lago-Peñas L. et J. Martinez-Vazquez, (eds.), (2013), *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience, and Policy Reform*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Oates W., (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, pages 1120-1149.
- Oates, W. (2003), 'Assignment of responsibilities and fiscal federalism', in R. Blindenbacher and A. Koller (eds), op.cit., pp. 39–50.
- Oates, W. (2005), 'Toward a second- generation theory of fiscal federalism', *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349–74.
- Wildasin D.E., (1997), *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiseman J., (1989), "The Political Economy of Federalism: A Critical Appraisal", in J. Wiseman: *Cost, Choice and Political Economy*, Edward Elgar, Aldershot, pp. 71-111.
- Wiseman J., (1990), "Principles of Political Economy: an outline Proposal, illustrated by application to fiscal federalism", *Constitutional Political Economy*, vol. 1/1, pages 101-124.