

Les écoles à journée continue dans le canton de Berne

Reporting pour l'année scolaire 2014-2015



Table des matières

1	Introduction	3
2	Offre	3
3	Elèves	9
4	Clé de répartition des coûts, émoluments versés par les parents et coûts totaux	13
5	Enfants nécessitant un encadrement particulier	16

Figures

Figure 1	: évolution des écoles à journée continue (indexée)	4
Figure 2	: hausse des heures d'encadrement	4
Figure 3	: écoles à journée continue dans le canton de Berne, année scolaire 2015-2016	5
Figure 4	: écoles à journée continue selon le niveau d'exigences pédagogiques	6
Figure 5	: heures d'encadrement par école à journée continue	7
Figure 6	: heures d'encadrement par commune	7
Figure 7	: nombre d'enfants et d'adolescents par école à journée continue	8
Figure 8	: plages d'ouverture	9
Figure 9	: part des élèves accueillis et nombre d'heures d'encadrement en fonction du degré scolaire	9
Figure 10	: part des élèves ayant accès à une école à journée continue.....	10
Figure 11	: part des élèves ayant accès à un encadrement pendant les vacances	10
Figure 12	: part des élèves fréquentant une école à journée continue.....	11
Figure 13	: nombre d'enfants et d'adolescents inscrits selon les modules.....	12
Figure 14	: clé de répartition des coûts	13
Figure 15	: part des émoluments versés par les parents en pourcentage des coûts de traitements normatifs.....	14
Figure 16	: part des heures d'encadrement soumises au tarif minimal en pourcentage du nombre d'heures d'encadrement comptabilisées	15
Figure 17	: répartition des coûts.....	16
Figure 21	: heures supplémentaires consacrées à l'encadrement particulier et index social scolaire	17

1 Introduction

Par « école à journée continue », on entend dans le canton de Berne une structure de prise en charge pédagogique des enfants en âge scolaire en dehors des heures d'enseignement.

Les communes peuvent choisir le niveau d'exigences pédagogiques de l'offre : normal (au moins 50 pour cent du personnel d'encadrement disposant d'une formation pédagogique ou sociopédagogique) ou peu élevé (moins de 50 % du personnel d'encadrement disposant d'une formation pédagogique ou sociopédagogique). Le montant des émoluments versés par les parents de même que les coûts de traitements normatifs admis à la compensation des charges diffèrent selon le niveau d'exigences choisi.

L'objectif du présent rapport est de décrire l'offre d'écoles à journée continue telle qu'elle se présentait durant l'année scolaire 2014-2015 ainsi que l'évolution opérée par rapport à 2010-2011 et de fournir quelques chiffres-clés concernant le fonctionnement de ces structures. Les conclusions de ce rapport seront utilisées dans le but d'améliorer le pilotage des écoles à journée continue, de mieux conseiller les communes et d'informer le grand public.

La présente version « interne » contient quelques données sensibles, notamment celles relatives aux dépenses des communes et du canton. Elle n'est donc pas destinée à être publiée. Une version abrégée du présent rapport est en revanche consultable librement.

Les données publiées dans le présent rapport ont été extraites des décomptes que les communes doivent envoyer à la Direction de l'instruction publique pour bénéficier des subventions versées dans le cadre de la compensation des charges (cf. www.erz.be.ch/ecoleajourneecontinue). La qualité des données peut être qualifiée de bonne. Leur exhaustivité, en particulier, est garantie. Chaque année, l'Unité Offres périscolaires examine de manière systématique les décomptes des communes et procède à un contrôle approfondi de deux à trois communes en réalisant une analyse des documents. Les communes étant toutefois libres de la manière dont elles tiennent la comptabilité des écoles à journée continue, les données concernant les coûts ne sont que modérément fiables.

2 Offre

2.1 Nombre d'écoles à journée continue

146 communes ou syndicats de communes gèrent 222 écoles à journée continue. Huit communes proposent des modules depuis le 1^{er} août 2014, une commune a inauguré de nouveaux sites. Enfin, trois communes ont fermé leur école à journée continue à la fin de l'année scolaire 2013-2014 en raison d'un manque de demande.

Les écoles à journée continue sont fermées durant les vacances scolaires. Le canton ne contribue pas aux coûts d'encadrement des enfants et adolescents pendant ces périodes. Au cours de l'année scolaire 2015-2016, 20 communes proposent néanmoins, à leurs propres frais ou à des tarifs permettant simplement de couvrir les coûts, une prise en charge des enfants et adolescents durant les vacances scolaires¹.

2.2 Evolution depuis l'année scolaire 2010-2011

Depuis le 1^{er} août 2010, les communes sont tenues de proposer des modules d'école à journée continue dès lors qu'il existe une demande ferme pour dix élèves au moins. Beaucoup ont donc introduit des modules d'école à journée continue au cours de l'année scolaire 2010-2011. Depuis, le nombre d'écoles à journée continue ne s'est accru que modérément, à savoir de 11 pour cent, alors que le nombre d'élèves pris en charge est, lui, nettement plus élevé. En outre, les élèves utilisent davantage les modules d'école à journée continue. Ainsi, les heures d'encadrement effectives ont augmenté de 67 pour cent entre l'année scolaire 2010-2011 et l'année scolaire 2015-2016 (heures budgétées).

¹ Berne, Berthoud, Bienne, Bremgarten, Cerlier, Herzogenbuchsee, Hindelbank, Köniz, Lyss, Moosseedorf, Moutier, Münsingen, Muri, Ostermundigen, Reconviiler, Rüttiligen-Alchenflüh, Tavannes, Thoune, Wohlen et Zollikofen

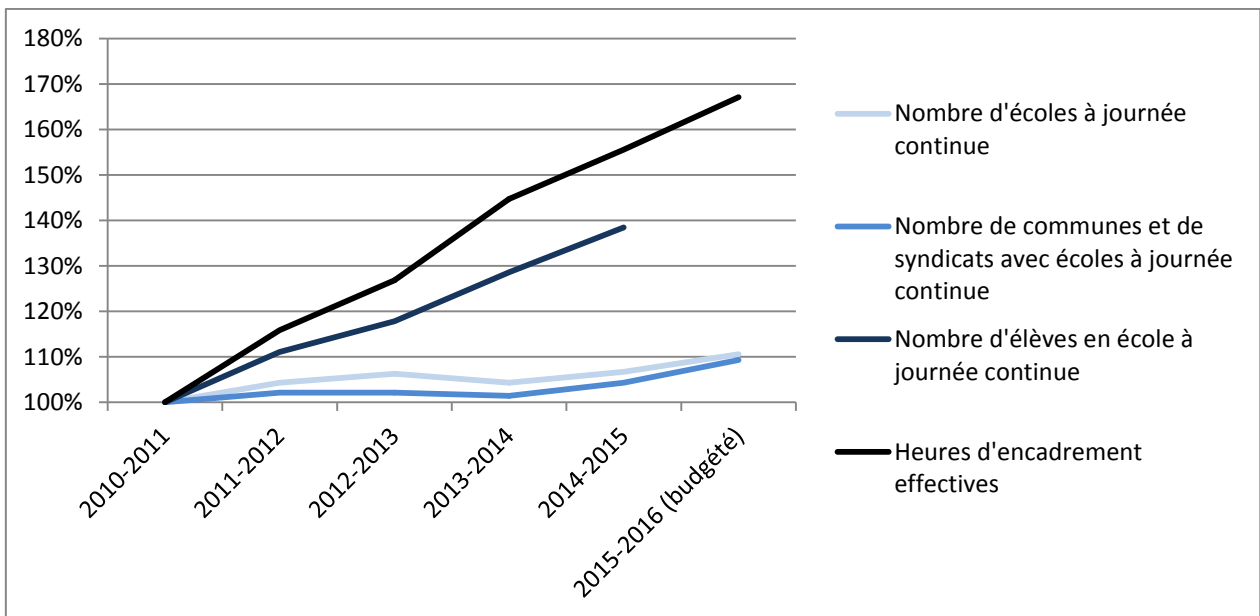


Figure 1 : évolution des écoles à journée continue (indexée)

L'évolution de la demande en encadrement dans les écoles à journée continue diffère selon la taille des communes. Dans les zones urbaines, où les écoles à journée continue sont établies depuis longtemps, les heures d'encadrement progressent chaque année de 10 pour cent. Depuis l'année scolaire 2010-2011, les heures d'encadrement ont augmenté de 35 pour cent au total dans les communes de plus de 15 000 habitants et habitantes. En revanche, les heures d'encadrement enregistrées dans les communes de taille modeste ont presque doublé depuis l'année scolaire 2010-2011 (hausse de 87 %). De telles disparités tiennent peut-être au fait que les écoles à journée continue situées dans des villes proposent depuis longtemps déjà une offre à temps plein. Celles des communes de taille plus modeste se trouvent dans une phase différente : une fois créée, l'offre va s'établir petit à petit. La demande augmente au fur et à mesure que l'offre croît et se stabilise.

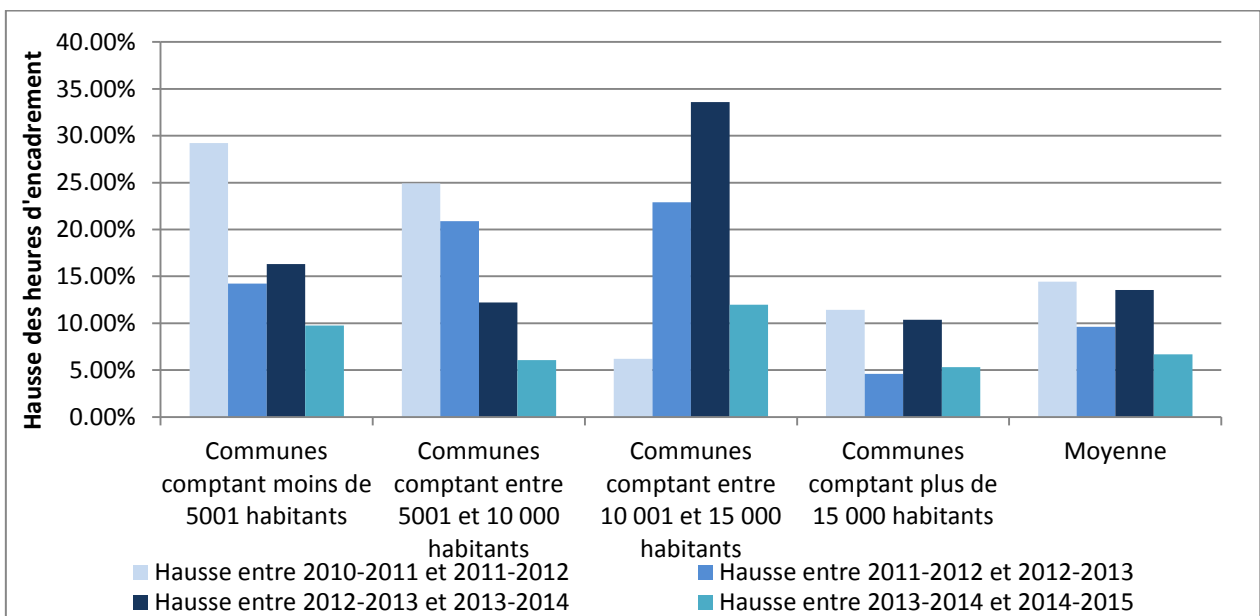


Figure 2 : hausse des heures d'encadrement

2.3 Répartition régionale

La moitié des communes du canton ne disposent pas d'une école à journée continue. Dans ces communes, aucun module ne rassemble en effet une demande suffisante (au moins dix inscrits). Elles sont toutefois tenues de réévaluer les besoins chaque année en réalisant une enquête auprès de leurs administrés.

Des écoles à journée continue sont en place dans toutes les communes urbaines et les communes des agglomérations de Berne, Bienna et Thoune. Quelques communes de l'Oberland, grandes par leur superficie, proposent également une offre de modules depuis longtemps déjà. En revanche, beaucoup d'autres communes rurales comptant peu d'élèves n'enregistrent pas encore de demande suffisante pour permettre l'ouverture d'écoles à journée continue.

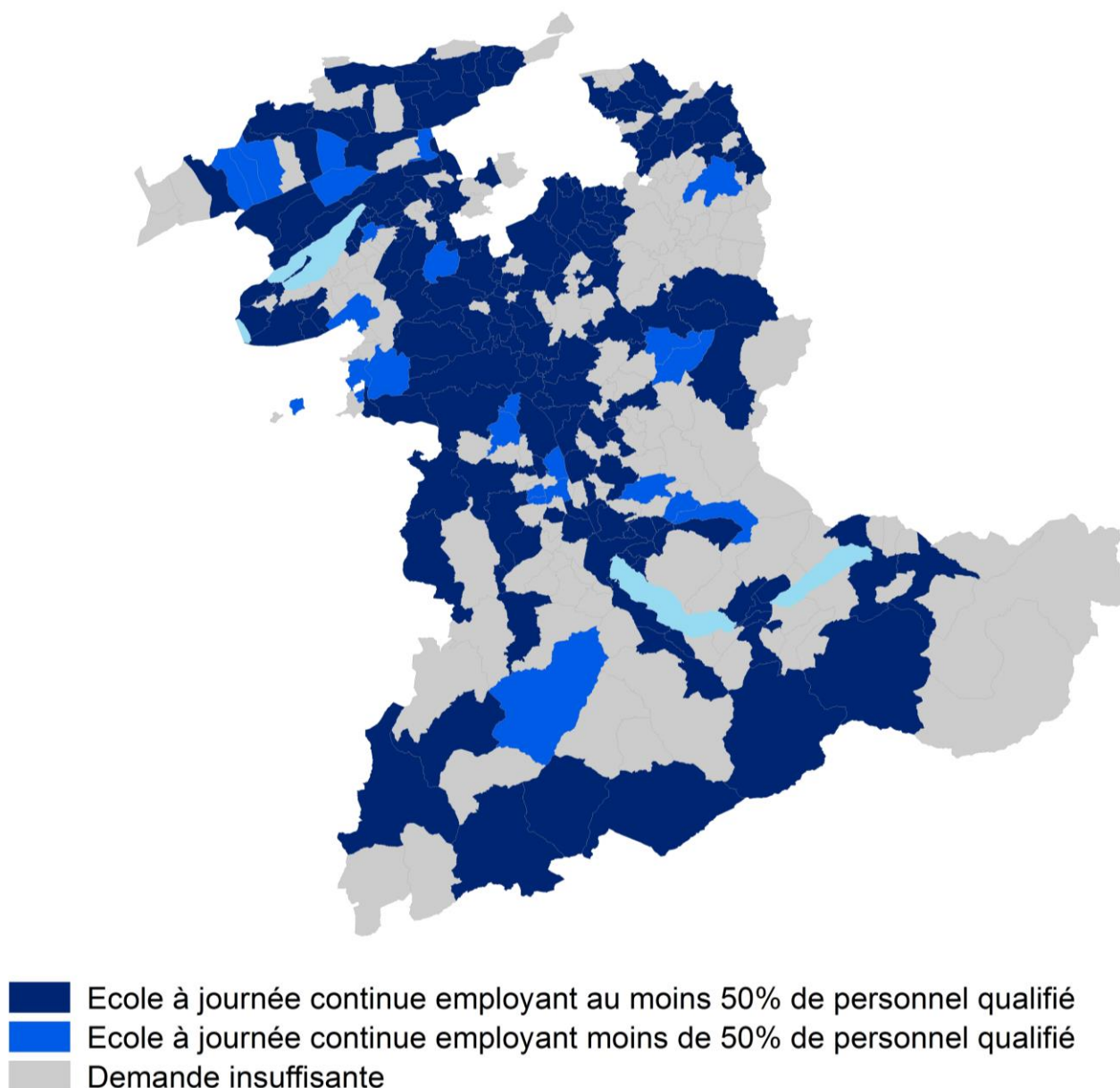


Figure 3 : écoles à journée continue dans le canton de Berne, année scolaire 2015-2016

2.4 Niveau d'exigences pédagogiques

Dans la plupart des écoles à journée continue, les enfants et adolescents sont encadrés par plus de 50 pour cent de personnel disposant d'une formation pédagogique ou sociopédagogique. Dans 21 écoles à journée continue de taille modeste, la majorité du personnel d'encadrement ne possède pas de formation spécifique.

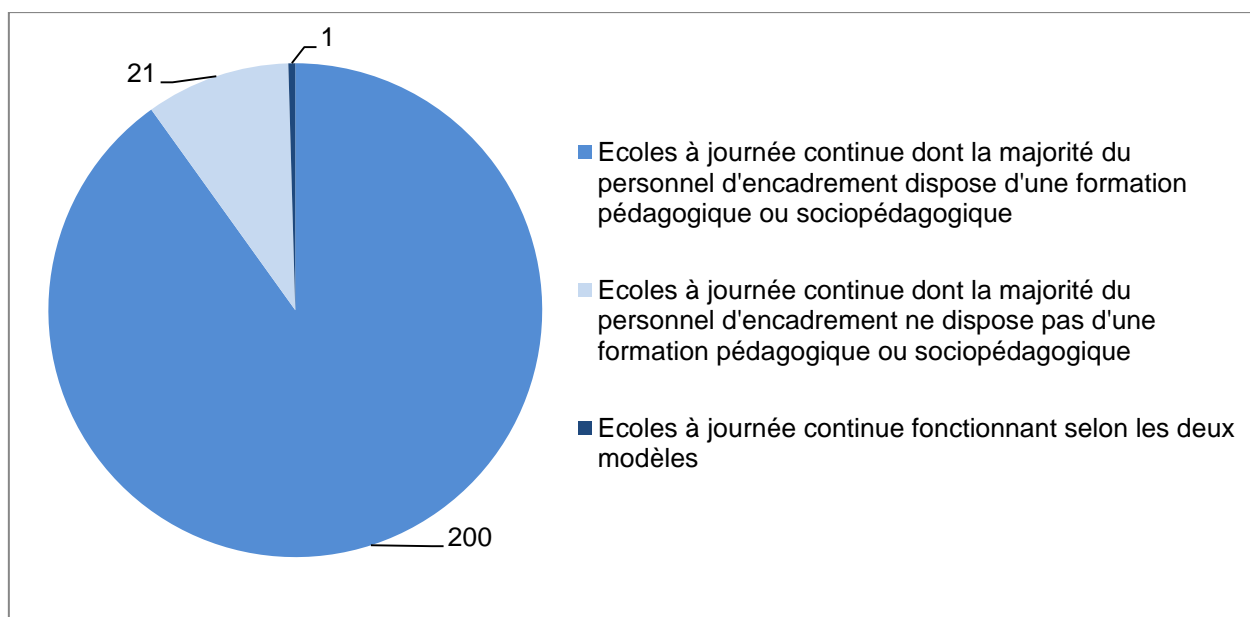


Figure 4 : écoles à journée continue selon le niveau d'exigences pédagogiques

2.5 Taille

L'offre des écoles à journée continue s'étend de structures ne proposant que quelques modules du midi par semaine à des structures à temps plein comprenant des modules du matin, du midi et de l'après-midi chaque jour de la semaine. Par conséquent, le nombre d'heures d'encadrement fournies varie très fortement d'une école à l'autre. Par « heure d'encadrement », on entend une heure pendant laquelle un enfant ou un adolescent est encadré.

Pour l'année scolaire 2014-2015, le total des heures d'encadrement fournies s'élève à 4 622 896. 76 des 222 écoles à journée continue sont de petites structures qui ne fournissent pas plus de 5000 heures d'encadrement par année, soit au maximum 130 heures par semaine. Cela signifie, par exemple, deux modules du midi de deux heures et un module de l'après-midi de 2,5 heures avec chaque fois 20 enfants ou adolescents inscrits. De nombreuses communes contribuent depuis des années à aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle en proposant de telles petites structures qui correspondent à la demande.

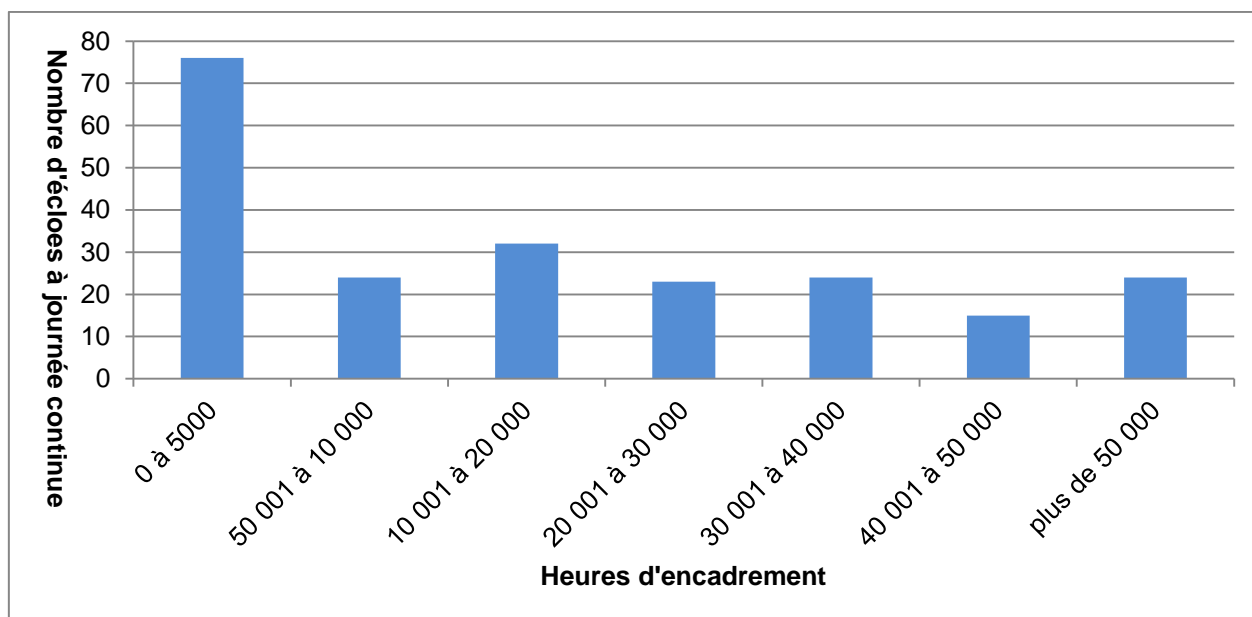


Figure 5 : heures d'encadrement par école à journée continue

Au niveau communal, on peut dresser le même bilan : la plupart des communes disposent de petites structures dispensant moins de 5000 heures d'encadrement par an. Les villes de Berne, Bienne, Köniz, Moutier, Ostermundigen et Thounes fournissent, quant à elles, plus de 100 000 heures d'encadrement chacune par an. Cela signifie que sept communes sont à l'origine de plus de la moitié des heures d'encadrement fournies dans l'ensemble du canton. 46 pour cent de tous les enfants fréquentant l'école à journée continue sont issus de ces sept communes.

La majorité des enfants et adolescents sont accueillis dans les écoles à journée continue de grandes communes urbaines.

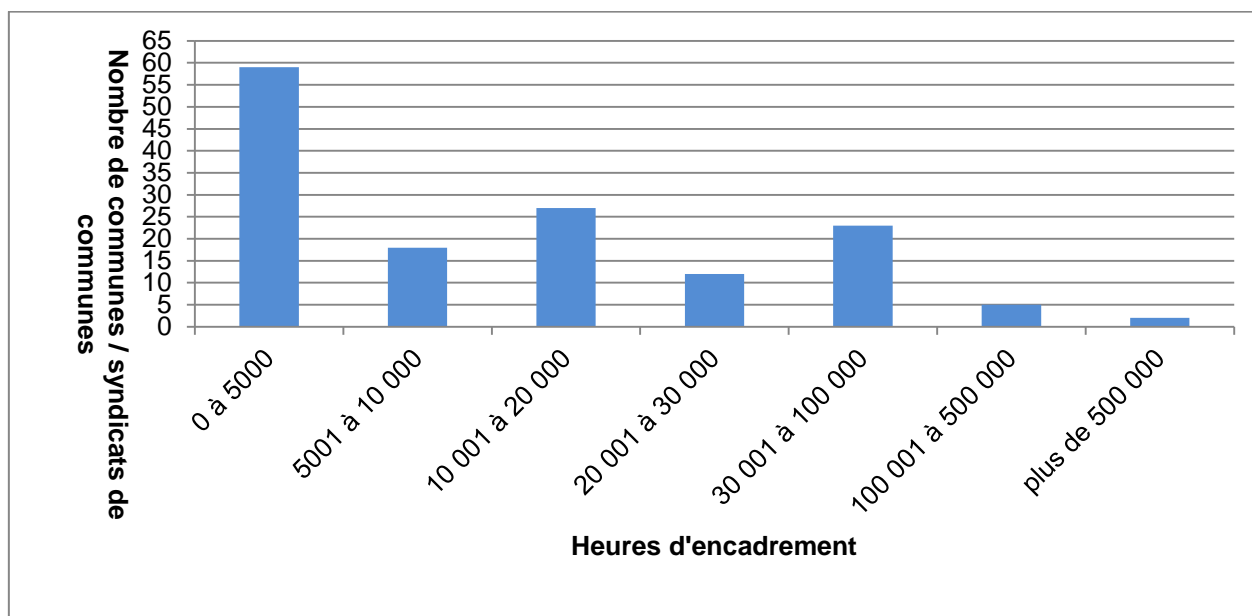


Figure 6 : heures d'encadrement par commune

Durant l'année scolaire 2014-2015, 14 858 enfants et adolescents étaient inscrits dans une école à journée continue, soit 15 pour cent de l'ensemble des élèves de l'école obligatoire du canton. Il existe quelques grandes écoles à journée continue comptant plus de 200 enfants et adolescents inscrits:² : elles sont au nombre de cinq et se situent dans les villes de Berne, St-Imier et Köniz-Wabern.

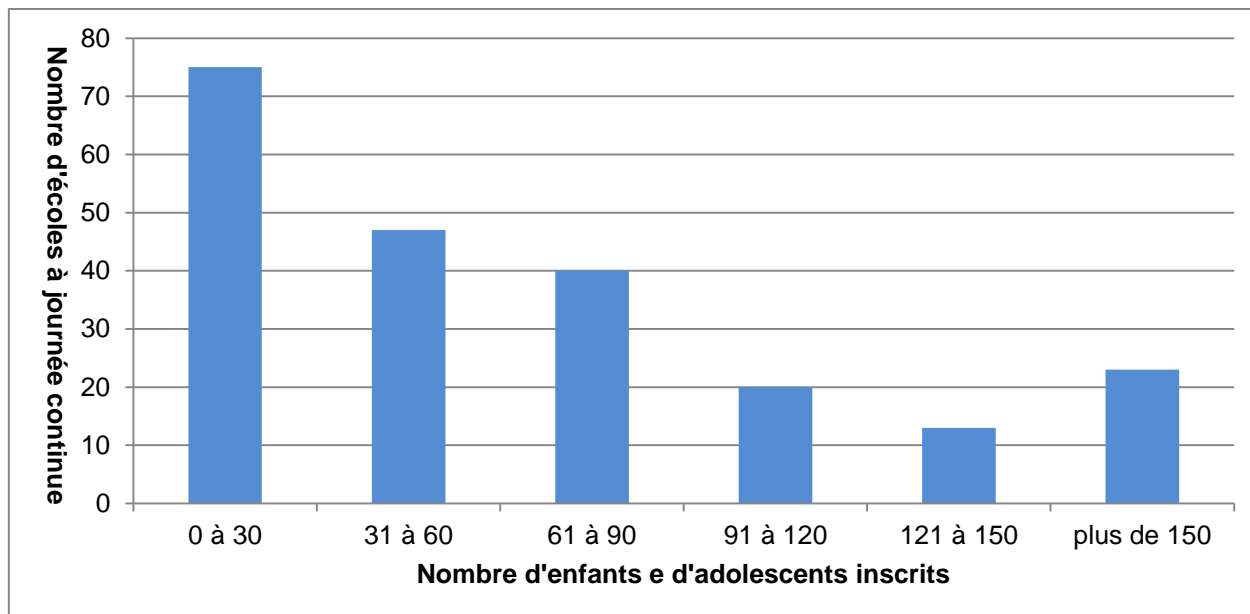


Figure 7 : nombre d'enfants et d'adolescents par école à journée continue

2.6 Plages d'ouverture

Une bonne centaine d'écoles à journée continue proposent une offre à temps plein ou presque : les élèves peuvent en cas de besoin fréquenter chaque jour une école à journée continue entre la fin des leçons et le soir. Les écoles à journée continue des zones urbaines de Berne, Bienne et Thoun et de 31 autres grandes communes (par ex. Muri, Nidau, Moutier) offrent en complément une prise en charge le matin avant le début des leçons. Dans les petites communes, l'offre se limite souvent au module du midi et éventuellement au module de l'après-midi les mardis et jeudis. Les structures de taille moyenne comprennent généralement le module du midi chaque jour de la semaine et le module de l'après-midi, sauf le mercredi.

² Chaque enfant ou adolescent n'est comptabilisé qu'une seule fois, quel que soit le nombre de modules auxquels il est inscrit.

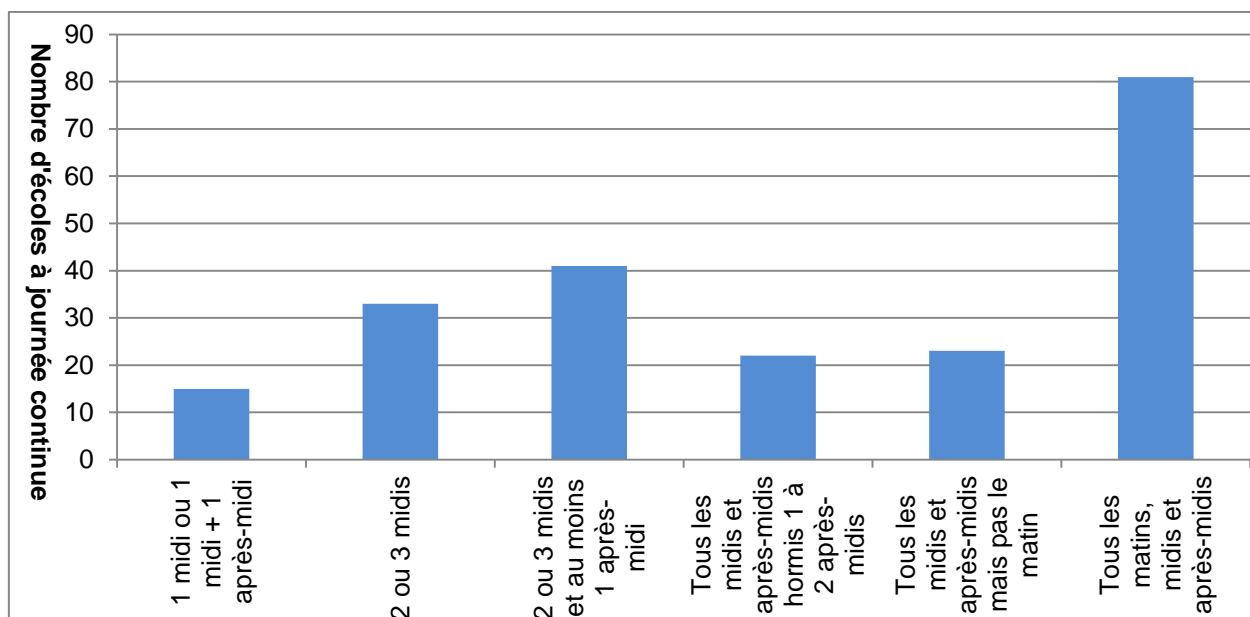


Figure 8 : plages d'ouverture

3 Elèves

3.1 Degré scolaire

Parmi les 14 858 enfants et adolescents fréquentant une école à journée continue, 71 pour cent sont des élèves du primaire. Les modules à journée continue ne sont pas très demandés au degré secondaire I et ne sont pratiquement fréquentés que dans les centres scolaires secondaires.

Par rapport aux années précédentes, la demande a fortement augmenté pour les enfants de l'école enfantine, ce qui est dû entre autres à l'introduction de l'école enfantine obligatoire dans le cadre d'HarmoS. La demande est bien plus importante pour les enfants de l'école enfantine que pour les élèves plus âgés, c'est-à-dire que le nombre d'heures d'encadrement par élève de l'école enfantine est relativement élevé par rapport au nombre d'heures d'encadrement par élève des autres degrés.

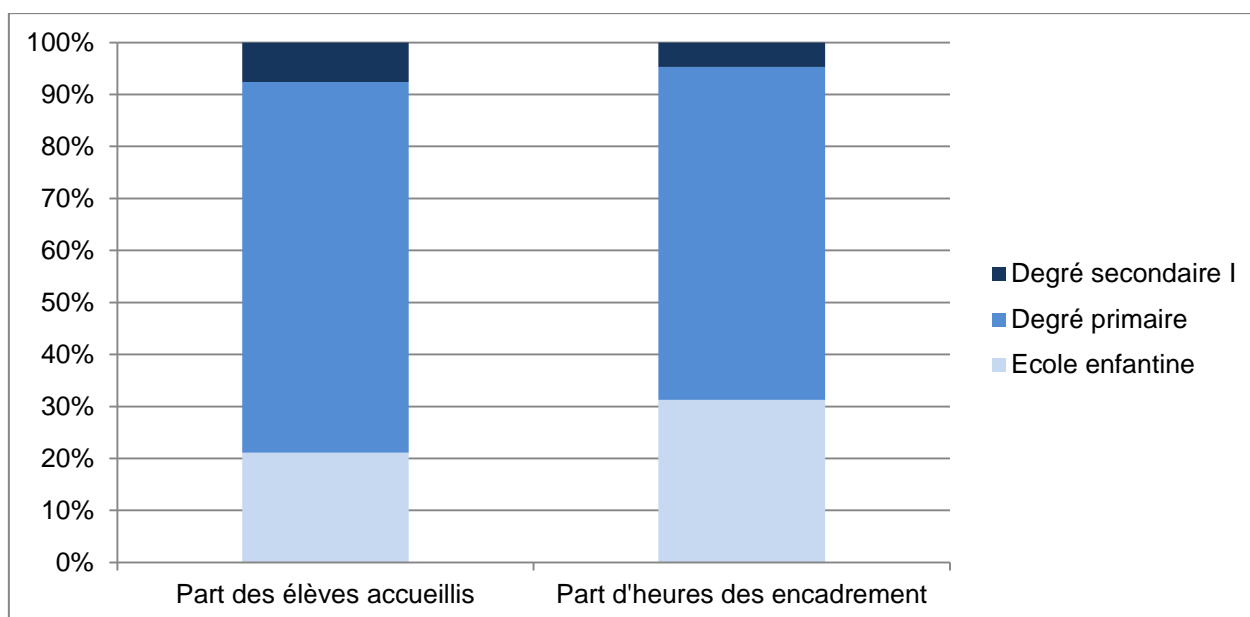


Figure 9 : part des élèves accueillis et nombre d'heures d'encadrement en fonction du degré scolaire

3.2 Degré de mise à disposition

Les structures d'école à journée continue sont bien établies dans le canton de Berne : 81 pour cent des enfants et adolescents vont à l'école dans une commune disposant d'une école à journée continue et 56 pour cent ont même accès à une offre à plein temps.

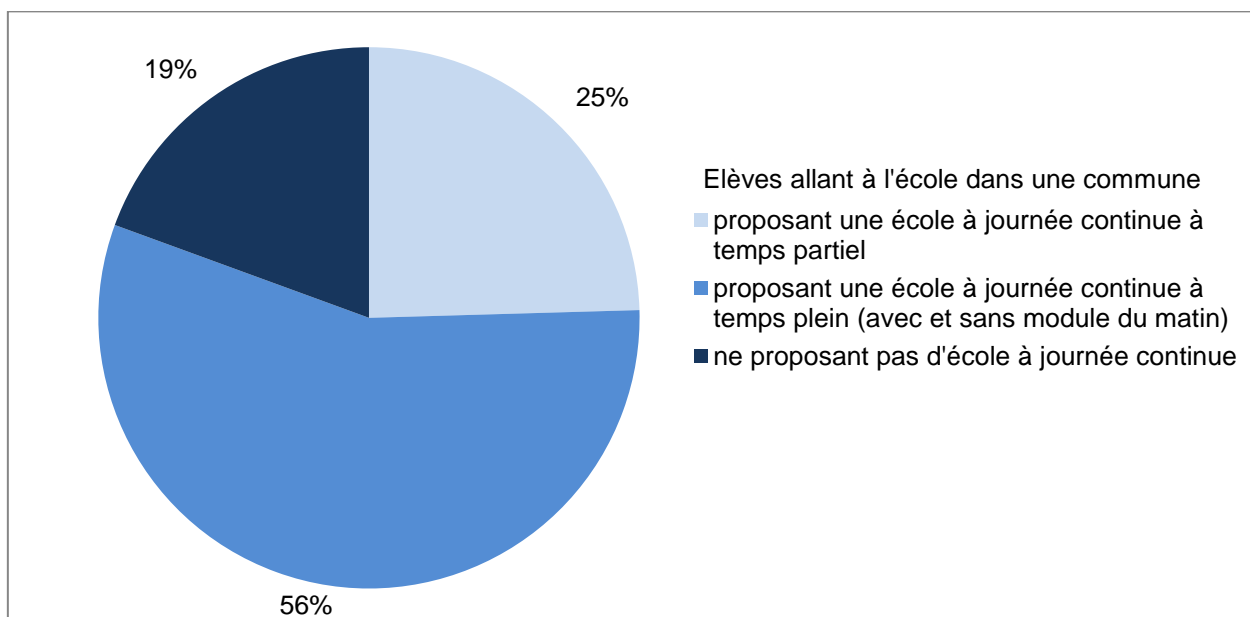


Figure 10 : part des élèves ayant accès à une école à journée continue

Les écoles à journée continue sont fermées durant les 13 semaines de vacances scolaires. 20 communes proposent toutefois des offres d'encadrement pendant ces périodes. Celles-ci sont entièrement financées par les communes et les parents ; le canton ne participe pas au financement. Près d'un tiers des élèves a accès à des offres d'encadrement pendant les vacances scolaires.

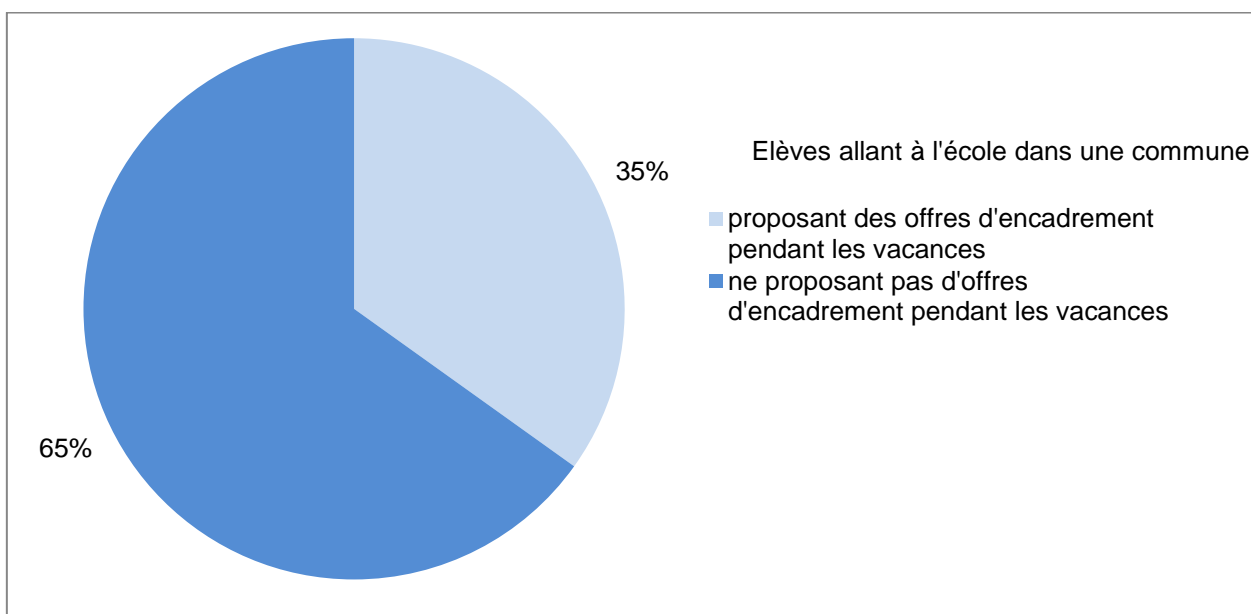


Figure 11 : part des élèves ayant accès à un encadrement pendant les vacances

3.3 Recours à l'offre

Durant l'année scolaire 2014-2015, 14 858 enfants et adolescents étaient inscrits dans une école à journée continue, soit 15 pour cent de l'ensemble des élèves de l'école obligatoire du canton.

18,8 pour cent des élèves de l'école enfantine et 23, 8 pour cent des élèves du primaire ayant accès à une école à journée continue ont recours aux offres proposées. Cette proportion oscille entre 2 et 60 pour cent selon les communes. Il n'y a pas d'explication claire au fait que, dans certaines communes, une grande proportion des élèves fréquentent l'école à journée continue tandis que, dans d'autres communes, cette proportion est très faible. Plusieurs facteurs liés à l'offre elle-même (qualité, locaux, modules proposés) et à la demande (structure de la population) peuvent avoir une influence sur la fréquentation des écoles à journée continue.

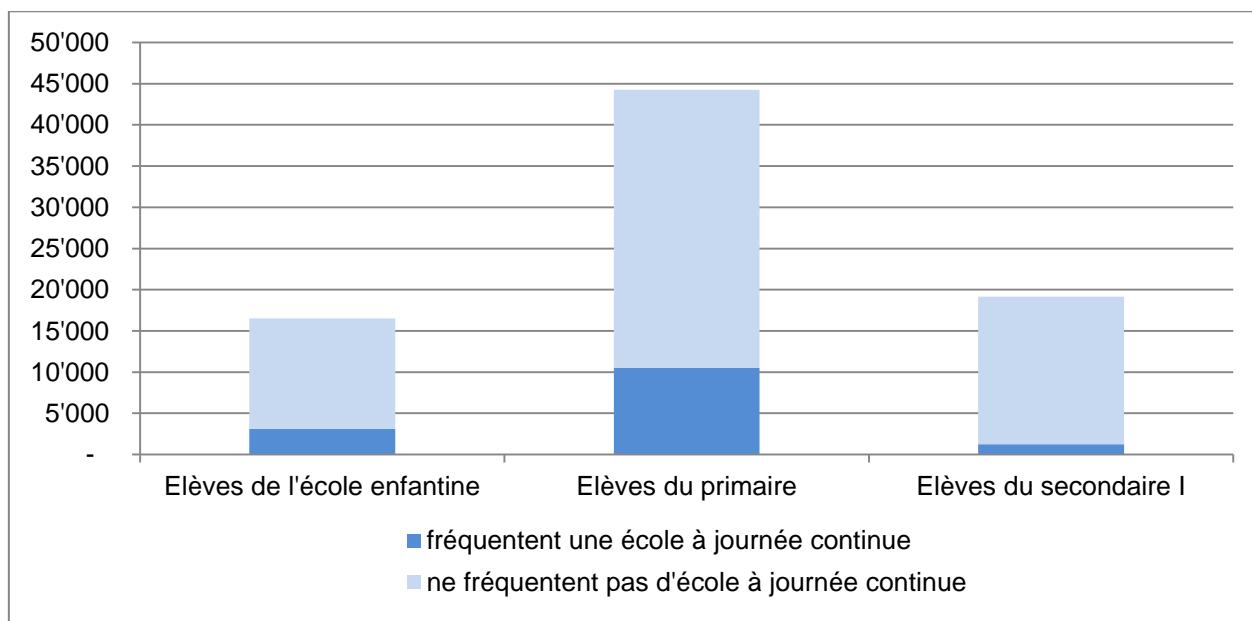


Figure 12 : part des élèves fréquentant une école à journée continue

En moyenne, chaque enfant ou adolescent inscrit bénéficie de 276 heures d'encadrement par an, soit 7,1 heures par semaine scolaire.

Le module du midi est de loin le module fréquenté par le plus grand nombre d'enfants et d'adolescents. Le module du matin, que seul un cinquième des communes propose par ailleurs, rencontre peu de succès, tandis que le module de l'après-midi, qui fait suite aux leçons, est apprécié des familles.

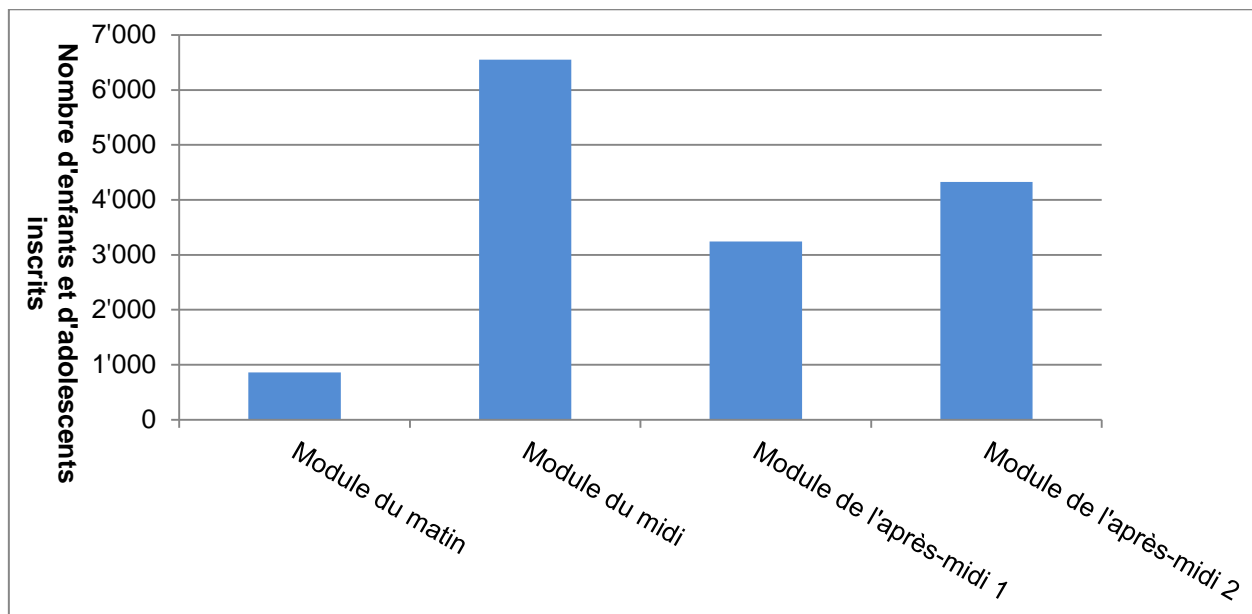


Figure 13 : nombre d'enfants et d'adolescents inscrits selon les modules

4 Clé de répartition des coûts, émoluments versés par les parents et coûts totaux

4.1 Clé de répartition des coûts en vertu de la loi sur l'école obligatoire

Les coûts de la prise en charge sont répartis entre les parents, les communes et le canton. Les coûts liés aux traitements sont décomptés dans le cadre de coûts de traitements dits normatifs. Ils s'élèvent à 9,97 francs³ par enfant et par heure. Les parents assument une partie de ces coûts par le biais des émoluments qu'ils versent. Le reste est crédité à la commune-siège via la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant. Cette compensation est elle-même financée à 70 pour cent par le canton et à 30 pour cent par l'ensemble des communes.

La commune-siège assume les coûts d'infrastructure de l'école à journée continue. Elle peut, par ailleurs, facturer les repas (salaire du personnel de cuisine et aliments ou éventuellement service de restauration) aux parents à prix coûtant ou encore les subventionner.

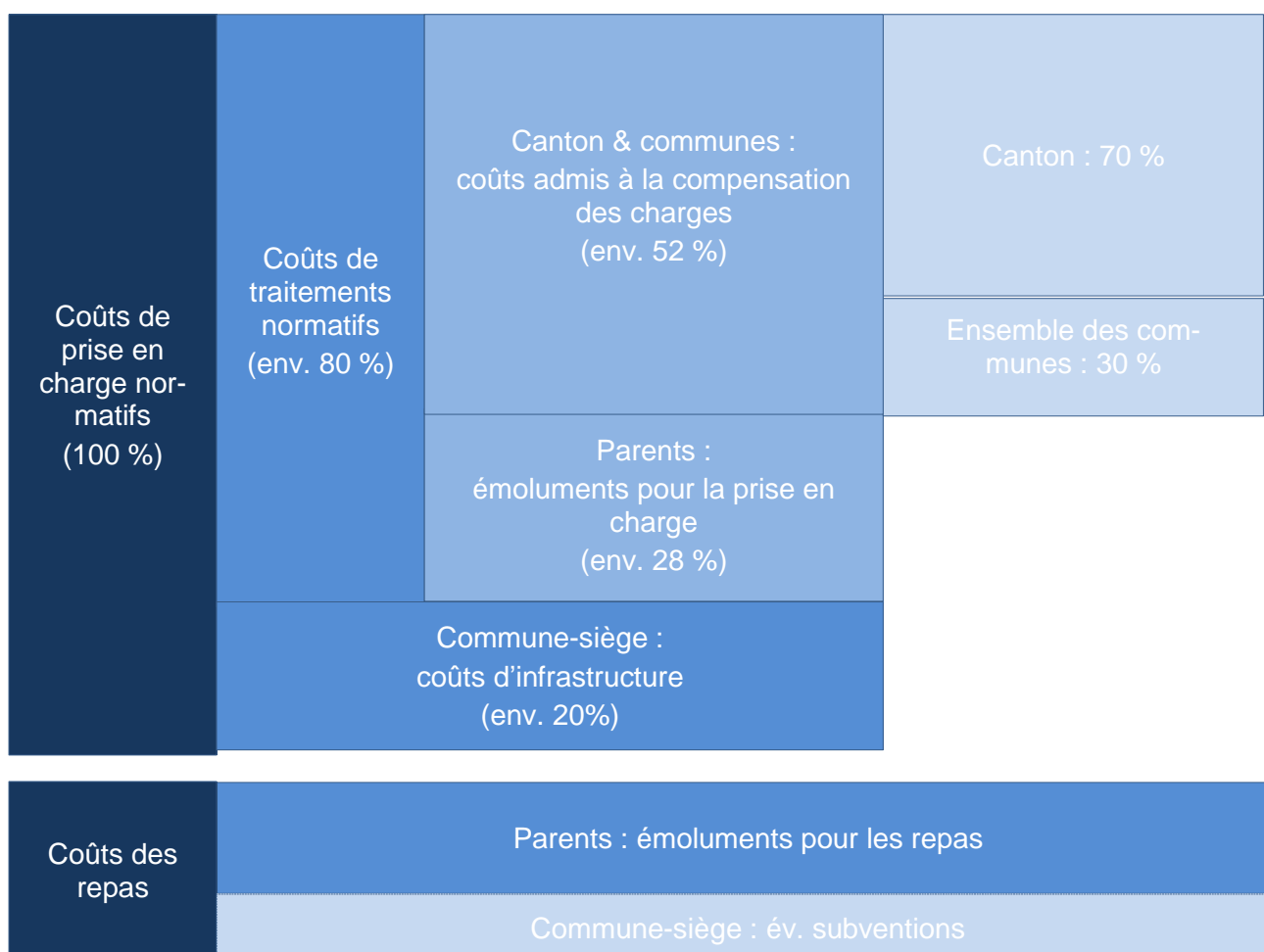


Figure 14 : clé de répartition des coûts

³ Dans les écoles à journée continue employant moins de 50 pour cent de personnel disposant d'une formation pédagogique ou sociopédagogique, les coûts de traitements normatifs s'élèvent à 4,99 francs par enfant et par heure.

4.2 Emoluments versés par les parents

Le système tarifaire prescrit aux communes par l'ordonnance sur les écoles à journée continue ⁴ a été conçu de telle sorte que les parents contribuent aux coûts de prise en charge de leurs enfants dans la mesure de leurs moyens financiers. Sur l'ensemble des communes, les émoluments versés par les parents s'élèvent en moyenne à près de 35 pour cent des coûts de traitements normatifs et 31 pour cent des coûts totaux (sans les repas).

Ces deux dernières années, la participation des parents aux coûts de traitements normatifs a augmenté : de 2010-2011 à 2012-2013, elle était restée constante à 32 pour cent, puis elle est montée à 33,5 pour cent en 2013-2014 pour atteindre 35 pour cent aujourd'hui.

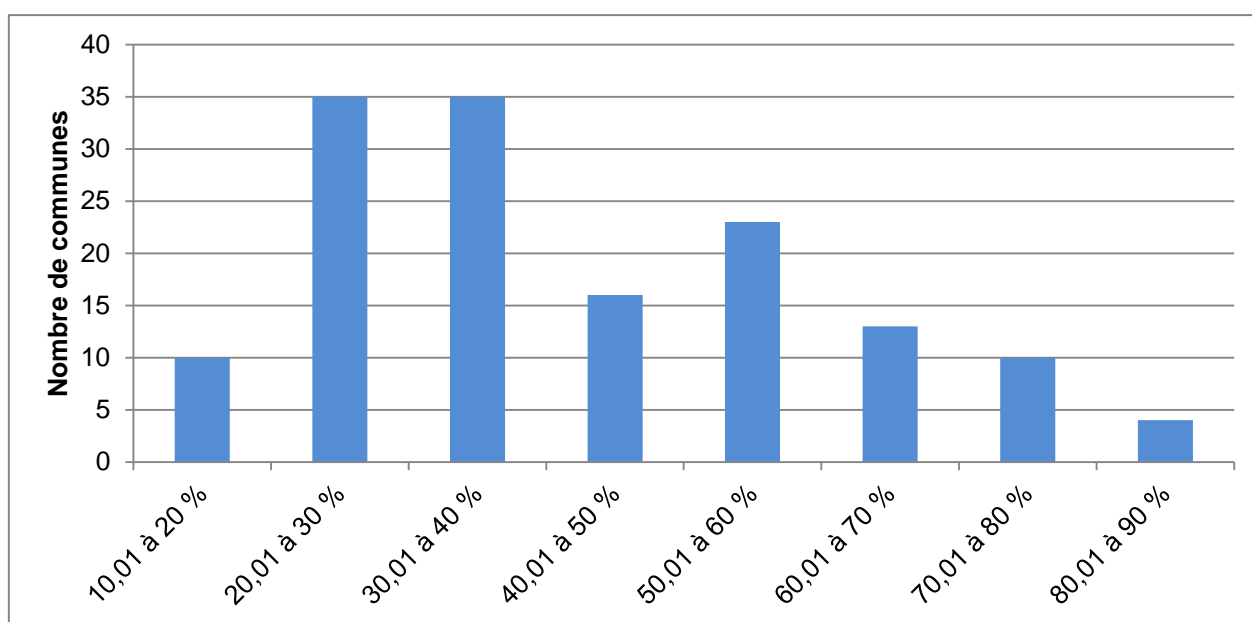


Figure 15 : part des émoluments versés par les parents en pourcentage des coûts de traitements normatifs

Les parents paient entre 73 centimes (tarif minimal) et 11,65 francs⁵ (tarif maximal) par heure d'encadrement, en fonction de leur revenu, de leur fortune et de la taille de leur famille.

La participation des parents aux coûts varie nettement en fonction de la structure de la population des différentes communes. La part des émoluments versés par les parents en pourcentage des coûts normatifs se situe entre 12 et 86 pour cent, en fonction de la commune. Ainsi, en chiffres absolus, les recettes par heure d'encadrement oscillent selon les communes entre une moyenne de 1,20 francs et 8,60 francs.

⁴ Les communes ont la possibilité de pratiquer pour les parents des tarifs inférieurs à ceux prescrits par l'ordonnance sur les écoles à journée continue. Elles doivent alors prendre elles-mêmes en charge la différence. Aucune commune dans le canton n'a recours à cette pratique.

⁵ 5,76 francs dans les modules à journée continue au niveau d'exigences pédagogiques peu élevé.

En moyenne, sur l'ensemble des communes, les parents s'acquittent du tarif minimal pour à peine 40 pour cent des heures d'encadrement. Le tarif maximal est appliqué pour 11 pour cent des heures d'encadrement. La part des heures d'encadrement soumises au tarif minimal varie fortement d'une commune à l'autre, c'est-à-dire que la part des enfants fréquentant une école à journée continue dont la famille dispose d'un faible revenu diffère nettement selon les communes.

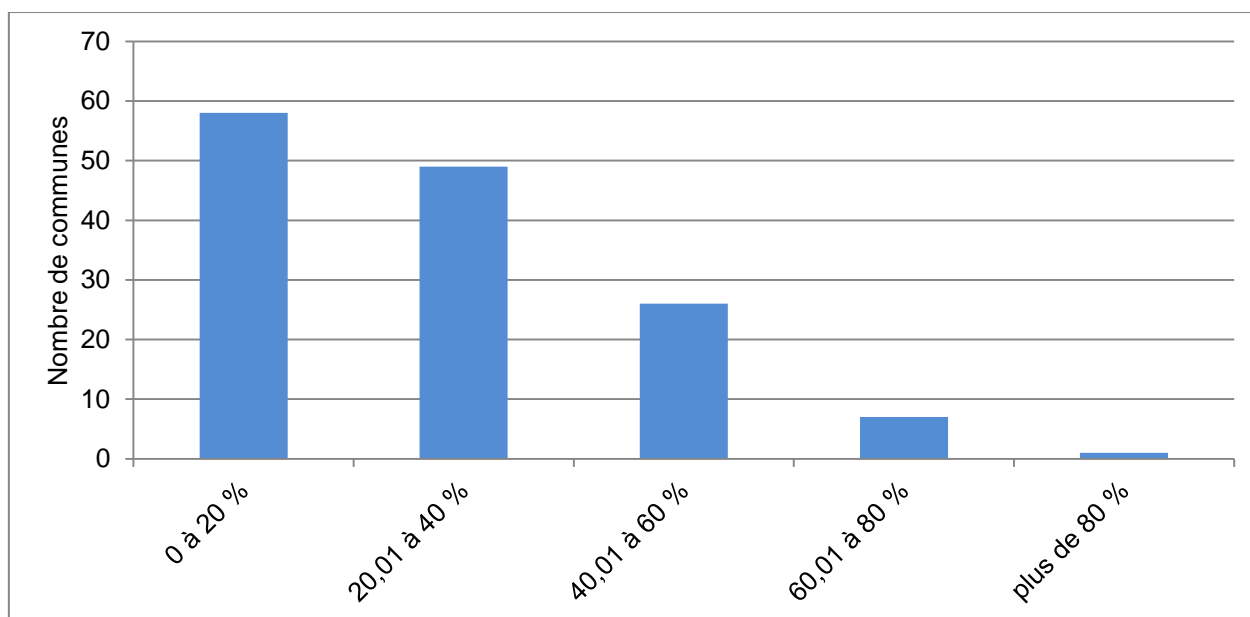


Figure 16 : part des heures d'encadrement soumises au tarif minimal en pourcentage du nombre d'heures d'encadrement comptabilisées

4.3 Coûts totaux et répartition des coûts

Dans le cadre du décompte avec la Direction de l'instruction publique, les communes indiquent aussi les coûts totaux générés par l'école à journée continue tels qu'ils apparaissent dans les comptes annuels. Toutefois, la comptabilité des écoles à journée continue n'est pas tenue de manière uniforme, ce qui empêche une comparaison entre communes. Les différences concernent les points suivants :

- ⇒ Il ne ressort pas clairement de la comptabilité si et dans quelle mesure les différentes communes imputent des coûts liés aux locaux lorsque l'école à journée continue est exploitée dans des locaux appartenant à la commune (p. ex. dans l'école).
- ⇒ Les services administratifs fournis par l'administration communale au profit de l'école à journée continue ne sont souvent pas imputés dans la comptabilité des écoles à journée continue.
- ⇒ Il ne peut être établi avec certitude si et dans quelle mesure les investissements et les amortissements sont comptabilisés dans les coûts des écoles à journée continue.
- ⇒ Les communes subventionnent en partie les repas. Le degré de subventionnement ne figure pas dans le décompte destiné à la Direction de l'instruction publique, c'est pourquoi l'on part du principe que les émoluments demandés aux parents couvrent les coûts des repas.

Les explications qui suivent doivent donc être considérées avec prudence.

Les coûts totaux générés par les écoles à journée continue (encadrement et repas), qui s'élèvent à quelque 60 millions de francs, sont financés par le canton (34 %), les parents (40 %) et les communes (26 %). Sans prendre en compte les dépenses liées aux repas, les coûts totaux s'élèvent à 52 millions de francs (40 % canton, 30 % communes, 30 % parents).

- Le canton prend en charge 70 pour cent de la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant, par l'intermédiaire de laquelle les coûts de traitements normatifs sont financés.
- La commune-siège assume les coûts d'infrastructure.

- L'ensemble des communes prend en charge les 30 pour cent restants de la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant, par l'intermédiaire de laquelle les coûts de traitements normatifs sont financés.
- Les parents paient des émoluments pour l'encadrement et les repas.

La part de chaque acteur dans le financement des écoles à journée continue a évolué par rapport à l'année scolaire 2011-2012 : les parents prennent en charge une part nettement plus élevée (de 26 pour cent elle est passée à 30 pour cent), ce qui bénéficie aux communes, dont la part s'élevait à 35 cent pendant l'année scolaire 2011-2012 et ne correspond actuellement plus qu'à 30 pour cent des coûts totaux (hors repas).

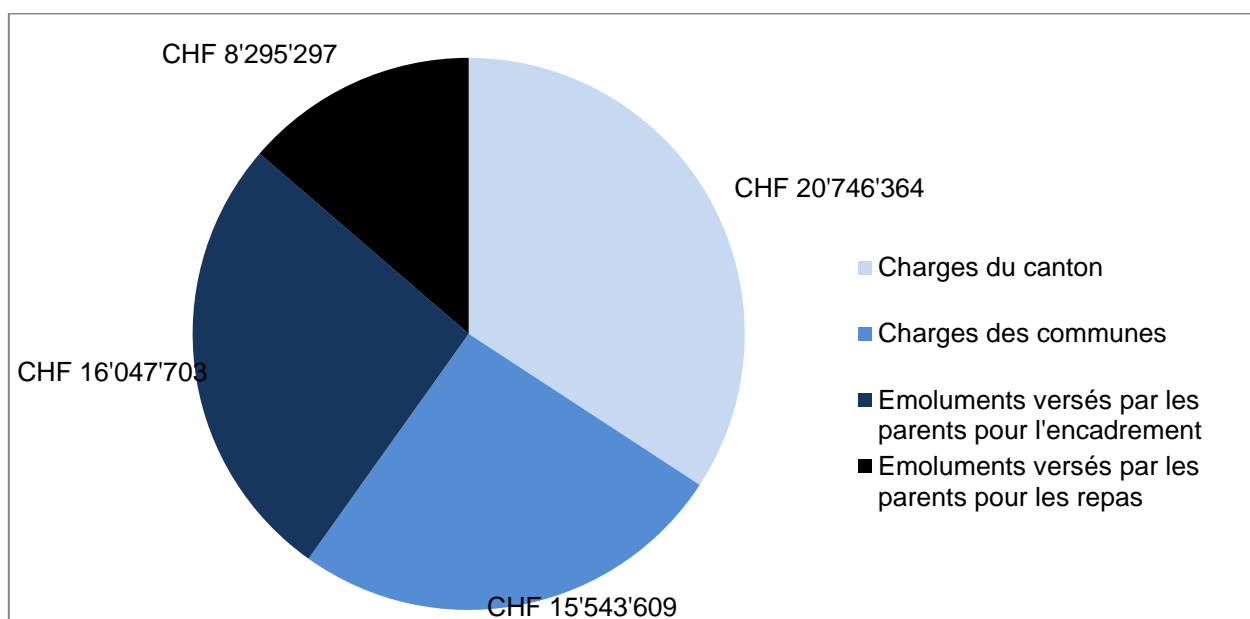


Figure 17 : répartition des coûts

5 Enfants nécessitant un encadrement particulier

Selon l'ordonnance sur les écoles à journée continue, les coûts de traitements normatifs engendrés par la prise en charge d'enfants nécessitant des mesures pédagogiques particulières ou un encadrement particulier peuvent atteindre jusqu'à une fois et demi le tarif usuel de 9,97 francs. Les écoles à journée continue ont inégalement recours à ce « facteur 1,5 ». Par ailleurs, 62 communes ou syndicats ne décomptent aucune heure supplémentaire consacrée à un encadrement particulier.

La facturation des coûts engendrés par certains enfants par application du facteur 1,5 permet aux communes de disposer de moyens supplémentaires afin de couvrir les frais de traitements. En effet, elles reçoivent entre 1 et 23 pour cent de moyens supplémentaires prélevés sur la compensation des charges, avec lesquels elles peuvent financer des mesures pédagogiques particulières ou d'encouragement en faveur des enfants nécessitant un encadrement particulier. L'attribution du « facteur 1,5 » relève normalement de la compétence de la direction de l'école à journée continue, qui procède selon une notice réalisée par la Direction de l'instruction publique.

Comme le montre la figure suivante, la part d'heures supplémentaires consacrées à des enfants nécessitant un encadrement particulier peut être associée à l'index social scolaire. En effet, il existe une corrélation entre la charge sociale d'une commune et la part des heures supplémentaires imputables aux besoins d'encadrement particulier.

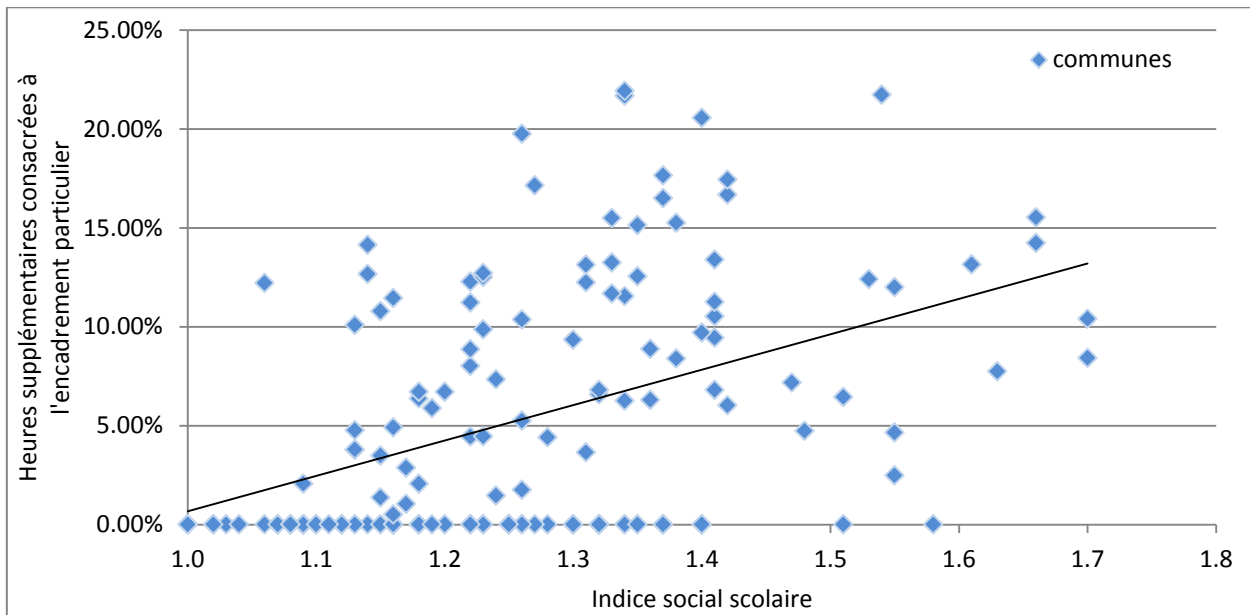


Figure 18 : heures supplémentaires consacrées à l'encadrement particulier et index social scolaire

Explication : la part des heures supplémentaires imputables aux besoins d'encadrement particulier est, en moyenne, de 2 points de pourcentage plus élevée lorsque l'index social scolaire est plus élevé de 0,1 point.