



Projets de la Direction de l'instruction publique dans les domaines du controlling de la formation et du conseil aux institutions de formation

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

Date de la séance du CE: 28 mai 2014

N° d'affaire: 633072

Direction: Direction de l'instruction publique

Classification: Non classifié

Synthèse

Le présent rapport répond à une exigence posée dans le cadre de la motion 020-2012, « Budget de la formation : économiser sur les frais administratifs et pas sur l'enseignement ». Au chiffre 3 de cette intervention, des parlementaires ont en effet demandé au gouvernement de dresser une liste des projets en cours dans les domaines du controlling de la formation et du conseil aux institutions de formation. Le présent rapport répertorie ainsi les différentes offres en matière de controlling et de conseil, en explique le contenu et expose les chiffres-clés les concernant.

Dans le canton de Berne, les institutions de formation reçoivent une enveloppe budgétaire leur permettant d'accomplir les tâches qui leur sont confiées. Elles disposent de marges de manœuvre dans la manière de l'utiliser. Cette approche repose en grande partie sur la confiance que place le canton dans la compétence et le sens des responsabilités des enseignants et enseignantes, des directions des établissements et des autorités communales. Elle les épaula dans leurs activités. Un pilotage décentralisé des institutions de formation n'est toutefois possible que si des instruments adaptés permettent de contrôler la réalisation des objectifs prescrits (controlling) et d'accompagner les institutions de formation dans leur développement (conseil). Cette forme de pilotage est désormais bien établie et a fait ses preuves.

Les coûts inhérents au controlling de la formation sont très faibles. En 2012, ils se sont élevés à 1,7 million de francs au total seulement pour l'ensemble des degrés de formation, de l'école enfantine à l'enseignement supérieur. Cette somme représente moins de 0,1 pour cent des dépenses consacrées aux institutions de formation.

Les prestations de conseil soutiennent les institutions de formation et les personnes dont les activités ont trait à l'école sur les plans technique, pédagogique et personnel. Elles les assistent également dans les tâches de conduite et de développement. En 2012, les dépenses associées à l'ensemble des prestations de conseil délivrées par le canton sur demande des intéressés se chiffraient à 3,2 millions de francs, soit 0,15 pour cent du budget dédié aux institutions de formation.

Le canton de Berne dispose d'un système à la fois sobre, efficace et économique de gestion de la qualité et de controlling des institutions de formation. Les moyens financiers déployés sont minimes par rapport aux bénéfices attestés en termes d'assurance-qualité. Réduire l'offre actuelle en matière de controlling et de conseil n'engendrerait pas d'économies substantielles et mettrait en péril la fonction de pilotage du canton et donc le rôle essentiel qu'il exerce dans les domaines de la stratégie et de la planification. C'est pourquoi le Conseil-exécutif entend continuer à employer ces instruments éprouvés. Il est convaincu qu'il s'agit là pour le canton de la meilleure façon de garantir à long terme le haut niveau de qualité de la formation.

Table des matières

Synthèse 3

1	Introduction	5
2	Ecole obligatoire	6
2.1	Surveillance des établissements de la scolarité obligatoire (école enfantine comprise).....	6
2.2	Evaluation des activités du Service psychologique pour enfants et adolescents	9
2.3	IQES online	10
3	Ecoles moyennes, écoles professionnelles et formation professionnelle supérieure.....	11
3.1	Surveillance scolaire : entretien de reporting-controlling avec les écoles moyennes	11
3.2	Surveillance scolaire : entretien de reporting-controlling avec les écoles professionnelles et les écoles supérieures	12
3.3	Evaluation externe du développement de la qualité.....	13
3.4	Analyse comparative des écoles moyennes	15
3.5	Conseil aux écoles du degré secondaire II sur des thèmes spécifiques	17
4	Hautes écoles	19
4.1	Offres de conseil de la Haute école pédagogique germanophone (PHBern)	20
5	Conclusions.....	26
5.1	Controlling de la formation.....	27
5.2	Conseil aux institutions de formation	27
5.3	Bilan	28
6	Annexes	29
6.1	Liste des illustrations	29
6.2	Liste des tableaux	29
6.3	Liste des aperçus	29
6.4	Bibliographie	29
6.5	Liste des actes législatifs et règlements	30
6.6	Liste des abréviations.....	31

1 Introduction

Motion 020-2012, « Budget de la formation : économiser sur les frais administratifs et pas sur l'enseignement » (Näf-Piera, Wälchli, Röstli)

Dans leur **motion « Budget de la formation : économiser sur les frais administratifs et pas sur l'enseignement »** du 23 janvier 2012, les trois motionnaires exigent que les économies à réaliser dans le budget 2013 de la formation et les coupes à opérer dans les plans financiers 2014 à 2016 le soient **en priorité dans les domaines du controlling et du conseil aux institutions, à tous les degrés d'enseignement**. Au point 3, ils chargent le Conseil-exécutif de **dresser la liste des projets dans le domaine du controlling et du conseil en indiquant précisément les coûts**. La motion a été adoptée par le Grand Conseil le 11 septembre 2012 sur l'ensemble des points.

Les coupes demandées au chiffre 1 de la motion dans les projets¹ liés au controlling et au conseil aux institutions de formation ont été réalisées. Excepté trois projets, entre-temps terminés, aucun projet n'est en cours à la Direction de l'instruction publique dans ces domaines. Les exceptions sont : « IQES online » (suspension de la participation financière du canton fin 2012, cf. chap. 2.3), « Benchmarking des écoles du degré secondaire II » (institutionnalisation intercantonale fin 2013, cf. chap. 3.4) et « Attestation fédérale de formation professionnelle d'aide en soins et accompagnement » (conclusion fin 2012, cf. chap. 3.5).

Au chiffre 2, les motionnaires demandent au Conseil-exécutif, pour les exercices 2014 à 2016, de privilégier les coupes dans le controlling et le conseil par rapport à une réduction de l'offre de formation. Cette demande a été satisfaite par la suppression de la participation cantonale au projet IQES online, décidée par le Grand Conseil en novembre 2012. Parallèlement, la Direction de l'instruction publique soumet à un examen critique permanent toutes ses offres de controlling et de conseil dans le but de contrôler leur efficacité et, le cas échéant, de les améliorer.

Le présent rapport constitue la réponse apportée par la Direction de l'instruction publique à la demande formulée au chiffre 3 de la motion de dresser une liste des projets dans les domaines du controlling de la formation et du conseil aux institutions en indiquant précisément les coûts. Outre cette liste de projets, le rapport répertorie les différentes offres de controlling et de conseil de la Direction de l'instruction publique, commentées et accompagnées de données chiffrées se référant à l'exercice 2012 (sauf mention contraire). Les évolutions de coûts présentées concernent quant à elles une période plus longue. Le rapport comprend trois parties qui se réfèrent respectivement à l'école obligatoire, au degré secondaire II et à l'enseignement supérieur.

¹ Pour être qualifiés comme tels, les projets doivent présenter les caractéristiques suivantes : une unicité des conditions, une formulation concrète des objectifs visés avec des résultats définis, des contraintes en matière de délai, de coût et de personnel, une distinction par rapport à d'autres projets et une spécificité dans l'organisation.

2 Ecole obligatoire

L'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECO) est responsable des domaines suivants : établissements publics francophones et germanophones de la scolarité obligatoire (école enfantine comprise), surveillance scolaire (inspections scolaires régionales), Service psychologique pour enfants et adolescents et écoles de musique.

La révision partielle de la loi sur l'école obligatoire (REVOS 2008) a permis de clarifier les responsabilités dans le domaine de la conduite des écoles et de les énoncer dans la loi, laquelle contient également désormais des dispositions réglant la responsabilité des communes en matière de pilotage des écoles. **Le canton continue cependant de financer 70 pour cent des frais de traitement du corps enseignant et assure sur l'ensemble du territoire une offre de formation garantissant l'égalité des chances pour tous les élèves.**

La Direction de l'instruction publique a par conséquent tout intérêt à ce que la **qualité de l'enseignement** dispensé par l'ensemble des établissements publics cantonaux de la scolarité obligatoire **soit partout aussi bonne**. Elle renforce ainsi la confiance des parents et du public au sens large dans le système scolaire bernois.

2.1 Surveillance des établissements de la scolarité obligatoire (école enfantine comprise)

Bases légales

- Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210)
- Plan d'études germanophone de 1995
- Plan d'études romand (PER)
- Directives de la Direction de l'instruction publique du 25 mai 2009 concernant les effectifs des classes

La nécessité pour les communes de rendre des comptes au canton et le controlling effectué par les inspections scolaires régionales font partie de la **responsabilité des communes en matière de pilotage**, en ce sens que les communes contrôlent la qualité de l'école et engagent si nécessaire des mesures d'amélioration. Tous les trois ans, chaque commune présente au canton dans un rapport les conclusions tirées des contrôles des résultats des écoles et le degré de mise en œuvre des priorités définies par le canton². Le rapport constitue la base du controlling cantonal effectué par les inspections scolaires régionales sous forme d'entretiens avec les directions d'école.

Le **nouveau système de surveillance des écoles** élaboré dans le cadre de REVOS 2008 (LEO, art. 50 à 52a) a entraîné une redéfinition de la compétence en matière de surveillance des inspections scolaires : aujourd'hui, les inspecteurs et inspectrices scolaires ont pour interlocuteurs non plus les membres du corps enseignant mais les communes et les directions d'école. Cette nouvelle réglementation présente une série d'avantages : premièrement, du fait de la définition des priorités, les attentes du canton sont transparentes pour les communes et les directions d'école, ce qui permet une pratique uniforme dans ces domaines sur l'ensemble du territoire. Deuxièmement, la structure obligatoire du rapport entraîne une standardisation de la surveillance, mettant fin aux solutions élaborées au cas par cas. Troisièmement, le fait que la présentation des rapports et les entretiens de controlling aient lieu tous les trois ans et que des entretiens de bilan soient menés dans l'intervalle permet d'uniformiser les processus au niveau cantonal.

² Les priorités sont redéfinies pour chaque période. Celles de la période 2013 à 2016 sont les suivantes : horaires-blocs, écoles à journées continue, plan d'études pour l'informatique, préparation au choix professionnel, intégration et mesures pédagogiques particulières (IMEP) et Passepartout.

Le controlling fournit à la Direction de l'instruction publique des connaissances en matière de pilotage importantes pour le développement de l'école obligatoire. Il permet notamment aux écoles de rendre des comptes à la commune, à la commune de rendre des comptes à la Direction de l'instruction publique et à la Direction de l'instruction publique de rendre des comptes au Grand Conseil. La commune, la commission scolaire et la direction d'école expliquent dans leur rapport dans quelle mesure les prescriptions cantonales sont mises en œuvre. Cette procédure garantit qu'une pratique uniforme est appliquée dans le canton de Berne. Grâce à la standardisation du processus de controlling, le Directeur de l'instruction publique, l'administration, les autorités politiques et les institutions de formation du corps enseignant acquièrent des connaissances fiables en matière d'organisation et de pilotage.

Investissement nécessaire et coûts

Les directions d'école doivent consacrer environ deux journées tous les trois ans pour répondre au questionnaire du rapport et participer à la visite de l'école servant à exemplifier un objectif ou une thématique. **Les 15 inspecteurs et inspectrices scolaires régionaux sont en moyenne responsables de 36 écoles.** Dans le cadre du cycle de controlling organisé tous les trois ans pour chaque école, un inspecteur ou une inspectrice scolaire effectue ainsi en moyenne douze entretiens de controlling par année. L'entretien de controlling, avec le travail de préparation et de suivi, correspond en moyenne, par site scolaire, à une journée et demie de travail. Durant les deux années intermédiaires, l'inspecteur ou l'inspectrice scolaire effectue en moyenne 24 entretiens de bilan au total, ce qui correspond à un travail d'environ une demi-journée pour chaque école dirigée. Cela signifie qu'un inspecteur ou une inspectrice scolaire consacre environ 30 jours de travail par an aux entretiens de controlling et de bilan. La réorganisation du controlling impliquant les inspections scolaires régionales a entraîné pour les inspecteurs et inspectrices scolaires un transfert des priorités professionnelles. **Aucun nouveau poste n'a cependant été créé.** Les coûts afférents à la tenue des 180 entretiens de controlling par année s'élèvent à environ 0,5 million de francs (cf.

Aperçu 1). Les dépenses afférentes à la surveillance scolaire correspondent aujourd'hui encore à celles relevées avant REVOS 2008.

Aperçu 1 : chiffres-clés relatifs à la surveillance scolaire

Mandat :

- Information et communication.
- Conseil aux autorités, directions d'école, corps enseignant et parents sur des questions juridiques et pédagogiques.
- Surveillance : des établissements publics de la scolarité obligatoire, des écoles privées et de l'enseignement privé. Approbation des programmes d'enseignement annuels, des leçons supplémentaires pour des problèmes d'enseignement non prévisibles, des leçons de soutien (y compris celles devant être approuvées par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale [SAP]) et des projets d'intégration.
- **Tenue de 180 entretiens de controlling par an³.**
- Traitement de 200 recours administratifs par an (passages, décisions d'orientation, évaluation des élèves, congés, dispenses, absences, organisation de l'école, etc.).

Etat des postes : les tâches explicites afférentes aux entretiens de controlling et de bilan requièrent environ 2,2 postes à plein temps.

Charges annuelles ⁴:	CHF 500 160
dont charges de personnel :	CHF 468 000
dont biens, services et marchandises :	CHF 32 160

2.2 Evaluation des activités du Service psychologique pour enfants et adolescents

Bases légales

- Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210)
- Ordonnance du 10 janvier 2013 sur l'école obligatoire (OEO ; RSB 432.211.1)
- Ordonnance du 25 juin 2003 sur la formation et l'obtention du diplôme de conseiller ou de conseillère d'éducation – psychologue scolaire (RSB 431.51)
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)

Les tâches du Service psychologique pour enfants et adolescents sont décrites à l'article 32 OEO : le Service psychologique pour enfants et adolescents pourvoit aux besoins qui relèvent des domaines de la pédopsychologie et de la psychologie scolaire des enfants et des adolescents jusqu'à la première qualification obtenue au degré secondaire II. Il accomplit notamment les tâches suivantes :

- a* examens, évaluations, conseils, accompagnement et traitement psychothérapeutique des enfants et des adolescents, compte tenu de leur environnement éducatif et institutionnel, ainsi que conseil et accompagnement des parents, du corps enseignant, d'autres personnes assumant des tâches éducatives et des autorités,
- b* informations et expertises,
- c* formation des conseillers et conseillères d'éducation-psychologues scolaires.

Les activités du Service psychologique pour enfants et adolescents sont régulièrement contrôlées de manière à garantir leur adéquation aux besoins et à assurer la qualité des prestations. Il s'agit, à l'aide de sondages auprès de la clientèle, d'évaluer l'offre de base

³ Les autres activités de la surveillance scolaire peuvent aussi comporter des tâches de controlling. Toutefois, il est difficile de les distinguer clairement et les coûts correspondants sont minimes.

⁴ Charges afférentes aux 180 entretiens de controlling annuels.

proposée par ce service, son activité d'expertise et la formation de la relève. Ces trois aspects sont examinés à tour de rôle tous les deux ans dans le cadre d'auto-évaluations du Service psychologique pour enfants et adolescents. Les résultats sont publiés dans le rapport de gestion de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne en conformité avec les devoirs qui lui incombent.

Investissement nécessaire et coûts

L'**investissement** pour les personnes concernées **est minime**. La participation au sondage est facultative pour la clientèle et a lieu au moyen d'un questionnaire à choix multiple de deux pages.

Il n'y a eu ni **aménagement d'un poste spécialement dédié à cet effet ni création de nouveaux postes**. Aucun mandat externe n'a été attribué. Le contrôle des objectifs est effectué par la responsable d'un service régional et une secrétaire à raison d'environ une journée tous les deux ans ; cela coûte en moyenne environ 700 francs par an (cf. Aperçu 2).

Aperçu 2 : chiffres-clés relatifs au Service psychologique pour enfants et adolescents

Mandat :

- Evaluer, conseiller et traiter environ 14 500 cas par an dont environ un tiers sont des admissions administratives à l'enseignement spécialisé.
- Chaque année, 12 à 18 personnes sont formées à la profession de conseiller ou de conseillère d'éducation - psychologue scolaire.
- **Sondage de la clientèle** (participation facultative pour les clients).

Etat des postes : la responsable d'un service régional et une secrétaire consacrent en moyenne une demi-journée par an au contrôle des objectifs (sondage facultatif).

Charges annuelles⁵:	CHF	700
dont charges de personnel :	CHF	700

2.3 IQES online

Jusqu'à fin 2012, le canton de Berne a mis à la disposition des établissements publics de la scolarité obligatoire et de leurs écoles à journée continue une plateforme Internet afin de recueillir des commentaires sur l'enseignement, d'évaluer les écoles et d'en développer la qualité : IQES online. Le canton a financé l'accès à cet instrument dans le cadre d'un projet approuvé en septembre 2008 par le Grand Conseil. Malgré les résultats positifs obtenus lors de l'évaluation finale⁶, le Grand Conseil a décidé, en novembre 2012, dans le cadre des arrêtés relatifs au budget 2013, de suspendre la participation financière du canton à ce projet fin 2012. En conséquence, les communes et les écoles qui continuent à utiliser ce service doivent en assumer elles-mêmes les frais depuis 2013. La Direction de l'instruction publique a pu négocier avec IQES des tarifs avantageux pour les écoles⁷.

⁵ Charges afférentes à l'évaluation des objectifs d'effet et de prestation

⁶ www.igesonline.net/assets/FCKeditor/file/Projekte_IQES_online_Schlusssevaluation_Bericht_d.pdf

⁷ <https://www.igesonline.net/index.cfm?id=d86493ef-e0c6-b4e6-295d-26d14c96d0b0>

3 Ecoles moyennes, écoles professionnelles et formation professionnelle supérieure

Le pilotage des écoles du degré secondaire II et de la formation professionnelle supérieure s'effectue au moyen de conventions de prestations, de la définition d'objectifs, de l'attribution de ressources et d'un controlling. Bénéficiant d'une autonomie partielle, ces écoles disposent d'une enveloppe budgétaire et possèdent ainsi une marge de manœuvre importante par rapport aux plans d'études, en matière financière et pour ce qui est de la planification des postes. **Le système de gestion de la qualité est un instrument de pilotage important.** L'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle (OSP) en contrôle l'efficacité dans le cadre de la surveillance scolaire. Celle-ci se fonde sur les prescriptions cantonales relatives au développement systématique de la qualité des écoles. Cette procédure permet aux écoles de mettre au point un système de gestion de la qualité adapté à leurs exigences en la matière et à leurs besoins de développement et de le compléter par un regard extérieur. Ces évaluations effectuées par des tiers offrent un point de vue externe sur la qualité de l'institution de formation et fournissent au corps enseignant, à la direction d'école et aux autorités cantonales des connaissances utiles pour le pilotage.

3.1 Surveillance scolaire : entretien de reporting-controlling avec les écoles moyennes

Bases légales

- Articles 55 et 56 de la loi du 27 mars 2007 sur les écoles moyennes (LEM ; RSB 433.12)
- Articles 65 à 69 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes (OEM ; RSB 433.121)
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)

Les gymnases font partie des écoles moyennes, de même que les écoles de culture générale, qui leur sont parfois rattachées. Dans le canton de Berne, le pilotage et la gestion de la qualité des écoles moyennes ont fortement évolué au cours de la dernière décennie. Cela s'explique notamment par les demandes répétées des milieux politiques désireux d'améliorer la comparabilité des contenus, du niveau d'exigences de l'enseignement et des diplômes.

L'entretien de reporting-controlling (entretien RC) est un instrument de pilotage fondamental pour les écoles moyennes dans le cadre de la surveillance scolaire exercée par l'OSP. **Il fait partie du mandat de base défini dans la loi** et est aussi **ancré dans les conventions de prestations** conclues entre l'OSP et les écoles du degré secondaire II. L'OSP mène chaque année un entretien RC avec les écoles moyennes. Une année sur deux, celui-ci prend la forme d'un entretien intermédiaire plus court, du fait que les processus de développement nécessitent une perspective plus éloignée dans le temps. L'entretien RC sert à analyser le travail des écoles moyennes, le développement de la qualité et les résultats d'évaluation qui en découlent et à définir les objectifs et les mesures à prendre pour l'année suivante⁸. Ces entretiens sont appréciés des directions d'école.

Le canton de Berne satisfait ainsi aux conditions lui permettant d'assurer le pilotage des écoles moyennes via une convention de prestations et l'attribution de ressources.

Investissement nécessaire et coûts

En ce qui concerne l'OSP, l'entretien RC représente, **pour chaque école moyenne, entre deux journées et demie et trois journées de travail**, travaux de secrétariat et de traitement des dossiers compris. Du côté des écoles moyennes, ce sont la direction élargie et le

⁸ Rapport 2009 sur les écoles moyennes – Tradition et Innovation : la formation gymnasiale dans le canton de Berne. Analyse et pistes à explorer. Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle. Direction de l'instruction publique du canton de Berne.

président ou la présidente de la commission scolaire qui participent aux discussions. Une partie du travail nécessaire à la préparation de l'entretien devrait de toute manière être effectuée. Depuis 2013, la convention de prestations et l'attribution des ressources pour l'année à venir sont réglées dans le cadre d'un seul entretien, ce qui a permis de diminuer l'investissement pour les deux parties. Auparavant, deux entretiens étaient prévus (entretien de budget et entretien RC). Au total, l'investissement annuel est de 40 à 45 jours de travail pour les **16 écoles moyennes publiques et privées** que compte le canton, ce qui correspond à environ 25 pour cent de poste (cf. Aperçu 3). Pour les écoles, l'investissement est à peu près équivalent, en fonction du nombre de personnes participant aux entretiens. **L'entretien RC fait partie du cahier des charges** de la Section des écoles moyennes de l'OSP et des directions d'école. Il n'occasionne aucuns frais supplémentaires ni pour l'OSP ni pour les écoles moyennes.

Aperçu 3 : chiffres-clés relatifs à la surveillance des écoles moyennes bernoises

Mandat :

- Conseil aux institutions de formation en fonction des besoins.
- **Tenue de 16 entretiens annuels de reporting-controlling.**
- Répartition des élèves, des classes et des ressources entre les écoles moyennes.
- Mise en œuvre des projets de la Stratégie de la formation (p. 41 ss) et du rapport sur les écoles moyennes.

Etat des postes : les tâches de surveillance scolaire sont intégrées dans les cahiers des charges des collaborateurs et collaboratrices. Au total, les tâches explicitement associées à la surveillance scolaire et au conseil correspondent à environ 0,5 à 0,75 poste (direction de section, collaboration scientifique et secrétariat), dont 0,25 poste à plein temps pour la tenue de 16 entretiens annuels de reporting-controlling⁹.

Charges annuelles : **CHF 240 000**
dont charges de personnel : CHF 100 000
dont biens, services et marchandises : CHF 140 000 (surtout IEDS, cf. chap. 3.3)

3.2 Surveillance scolaire : entretien de reporting-controlling avec les écoles professionnelles et les écoles supérieures

Bases légales

- Article 34 à 37 de la loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP ; RSB 435.11)¹⁰
- Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (OFOP ; RSB 435.111)¹¹
- Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr ; RS 412.10)

L'entretien RC fait aussi partie du mandat de base légal des écoles professionnelles et des écoles de la formation professionnelle supérieure. Il **figure dans les conventions de**

⁹ Il n'y a pas de poste spécialement affecté à la surveillance scolaire et au conseil. Ces tâches sont incluses dans les cahiers des charges des collaborateurs et collaboratrices de la Section des écoles moyennes. Outre la surveillance scolaire et le conseil, celles-ci comprennent la mise à jour de la législation, la planification et la mise en œuvre de projets suisses et cantonaux ainsi que les arrêtés du Conseil-exécutif et du Grand Conseil, les réponses aux interventions parlementaires, le processus budgétaire et les services aux écoles dans le domaine des finances et du personnel. Il n'est guère possible de délimiter avec précision les diverses tâches.

¹⁰ Une version révisée de la LFOP entre en vigueur le 1^{er} août 2014. L'ensemble des données fournies dans le présent rapport se fondent toutefois sur la teneur initiale du 14 juin 2005.

¹¹ Une version révisée de l'OFOP entre en vigueur le 1^{er} août 2014. L'ensemble des données fournies dans le présent rapport se fondent toutefois sur la teneur initiale du 9 novembre 2005.

prestations conclues par l'OSP avec les écoles subventionnées en mains privées et les écoles cantonales. En vertu des prescriptions énoncées dans la LFPr de 2002, les écoles professionnelles ont introduit un système de gestion de la qualité et certaines se sont fait certifier. Comme pour les écoles moyennes, l'OSP évalue chaque année la réalisation des objectifs fixés, contrôle la mise en œuvre des prescriptions inhérentes à la formation et définit avec la direction élargie de l'école professionnelle ou de l'école supérieure l'attribution des ressources ainsi que les objectifs de développement pour l'année suivante.

Investissement nécessaire et coûts

Les inspecteurs et inspectrices des écoles professionnelles de la Section des écoles professionnelles de l'OSP consacrent entre deux journées et demie et trois journées par an et par école à la tenue des entretiens RC, préparation et suivi compris. Au total, cela représente, pour les **31 écoles professionnelles et écoles supérieures bernoises**, environ 90 jours de travail, ce qui correspond à un demi-poste à plein temps (cf. Aperçu 4). Les tâches de conseil liées à la surveillance (entre un demi et un poste à plein temps) mais aussi à d'autres projets de développement de l'enseignement engendrent des charges supplémentaires. Toutes ces tâches font partie du cahier des charges des inspecteurs et inspectrices des écoles professionnelles¹². Il n'est par conséquent guère possible de délimiter avec précision les différentes tâches.

Aperçu 4 : chiffres-clés relatifs à la surveillance des écoles professionnelles et des écoles supérieures

Mandat :

- Conseil aux institutions de formation en fonction des besoins.
- **Tenue de 31 entretiens annuels de reporting-controlling (0,5 poste à plein temps).**
- Répartition d'environ 10 000 élèves entre les écoles professionnelles (composition des classes).
- Mise en œuvre de divers projets dans le cadre de la Stratégie de la formation et des prescriptions légales.

Etat des postes : la surveillance scolaire fait partie des tâches énoncées dans les cahiers des charges des collaborateurs et collaboratrices. Les tâches explicitement associées à la surveillance et au conseil des écoles professionnelles et des écoles supérieures (entretiens RC et conseil uniquement en lien avec la surveillance) nécessitent un à un poste et demi à plein temps (direction de section et secrétariat compris).

Charges annuelles :

CHF 410 000

dont charges de personnel : CHF 225 000

dont biens, services et marchandises : CHF 185 000 (IEDS, cf. chap. 3.3)

3.3 Evaluation externe du développement de la qualité

Les conventions de prestations conclues entre l'OSP et les écoles du degré secondaire II prévoient des évaluations externes régulières. Ce regard extérieur est livré par l'Institut pour l'évaluation externe des écoles du degré secondaire II (IEDS), institution de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Les évaluations portent principalement sur les systèmes de gestion de la qualité mis en place par les écoles depuis

¹² Outre les entretiens RC, les tâches suivantes sont inscrites au cahier des charges des inspecteurs et inspectrices des écoles professionnelles : conseil aux institutions de formation, réponse aux interventions parlementaires, planification et mise en œuvre de divers projets dans le cadre de la Stratégie cantonale de la formation et des arrêtés du Conseil-exécutif et du Grand Conseil et mise en œuvre des prescriptions fédérales.

2004 conformément aux exigences de qualité de l'OSP et à leurs propres besoins. L'évaluation externe tient compte du contexte global de l'école considérée et doit garantir la transparence du processus de formation d'opinion. Il est d'une importance capitale que les évaluations externes soient intégrées dans le processus de reporting-controlling. Le contrôle indépendant de la gestion de la qualité constitue pour les écoles du degré secondaire II une part importante de la surveillance scolaire.

Les développements récents montrent que le système de gestion de la qualité permet un pilotage systématique des processus de développement des écoles du degré secondaire II et favorise une attitude orientée qualité. Une « bonne école » doit s'efforcer en permanence de préserver et d'améliorer la qualité de ses structures et de son enseignement et mettre en œuvre une culture d'observation. C'est possible si l'on intègre régulièrement un regard extérieur. Celui-ci livre en outre d'importantes contributions qui peuvent influencer directement le quotidien scolaire. Après avoir pris connaissance des résultats de l'évaluation, une école bernoise a par exemple délégué davantage de compétences et de tâches à son second niveau de direction et révisé son dispositif de transmission des compétences en informatique. Les évaluations externes sont appréciées, d'une part, des directions d'école car elles leur fournissent des bases de réflexion et, d'autre part, de l'OSP parce qu'il obtient ainsi des renseignements importants sur la qualité des prestations des écoles.

Le marché de la formation et de la formation continue exige aujourd'hui des écoles qu'elles fournissent la preuve de leur qualité au moyen de labels de certification (eduQua, ISO). Les écoles bernoises du degré secondaire II peuvent renoncer à de tels labels commerciaux si l'évaluation externe peut continuer d'être effectuée par l'IEDS, organe rattaché à la CDIP.

Investissement nécessaire et coûts

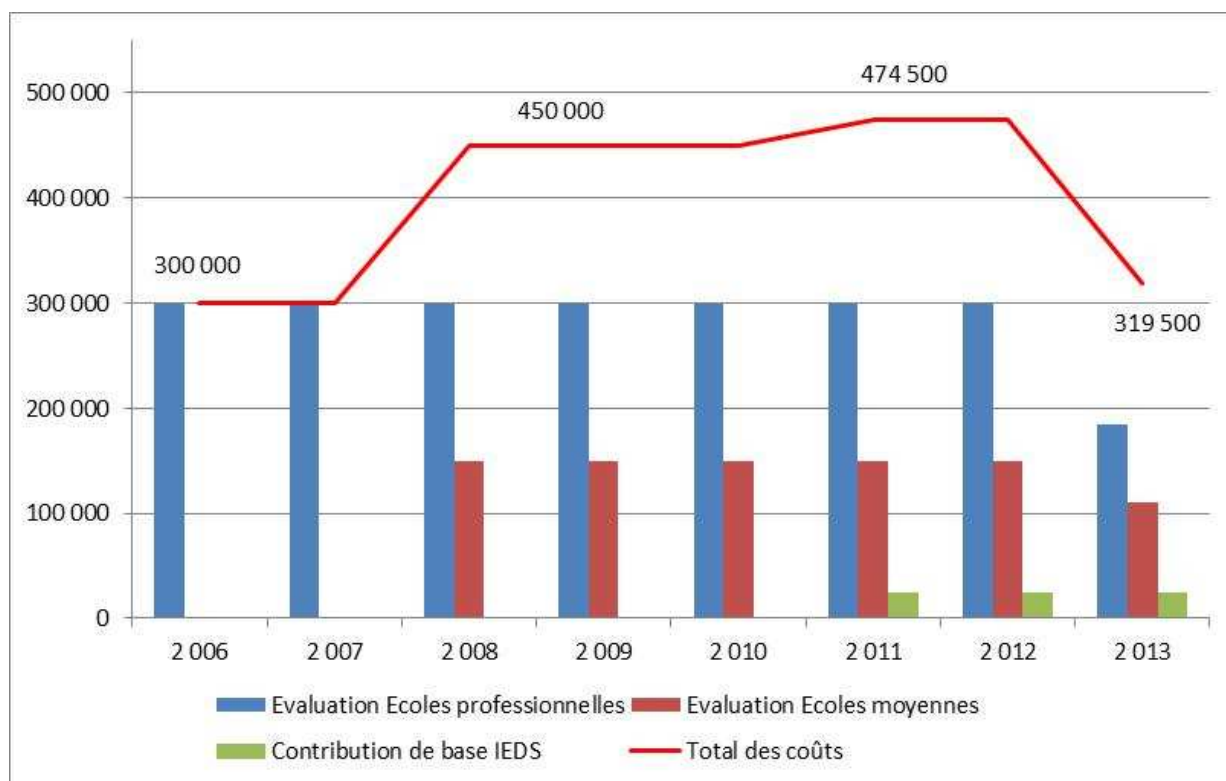
L'IEDS effectue des évaluations externes depuis 2006 dans les écoles professionnelles et depuis 2008 dans les écoles moyennes. Depuis l'année scolaire 2012-2013, les évaluations, qui auparavant étaient effectuées tous les cinq à six ans, n'ont plus lieu que tous les sept à neuf ans. De même, les sujets prioritaires, qui jusqu'ici ont complété les méta-évaluations de l'IEDS, ne feront plus partie de l'évaluation à l'avenir. Ces mesures ont permis d'économiser 155 000 francs par an depuis 2013. Auparavant, les dépenses du canton s'élevaient à 300 000 francs par an pour les écoles professionnelles et à 150 000 francs pour les écoles moyennes (cf. Figure 1).

Depuis 2011, le canton de Berne verse une contribution annuelle de 24 500 francs¹³ pour le financement des frais de base de l'IEDS. En contrepartie, la suppression des sujets prioritaires et la diminution du rythme des évaluations ont considérablement réduit les frais. Depuis 2013, seules deux à trois écoles professionnelles et deux écoles moyennes sont évaluées chaque année dans le canton (contre respectivement environ quatre et deux à trois jusqu'en 2012). Le coût annuel a donc diminué et s'élève à 110 000 francs pour les écoles moyennes et à 185 000 francs pour les écoles professionnelles. Les évaluations représentant une partie de la surveillance scolaire exercée par l'OSP, les montants correspondants sont mentionnés sous « biens, services et marchandises » dans les chapitres précédents relatifs à la surveillance scolaire (cf. Aperçu 3 et Aperçu 4).

Le temps consacré à la participation aux évaluations varie beaucoup d'une école à l'autre et ne peut être exprimé en heures effectives de travail. Plusieurs critères doivent être pris en compte, comme l'expérience amassée par les écoles dans des projets précédents, l'existence d'une documentation sur la gestion de la qualité ou la nécessité d'en établir une pour la première fois. La personne compétente à l'OSP a besoin d'environ une demi-journée de travail pour dépouiller le rapport d'évaluation d'une école.

¹³ Le montant est calculé selon une clé de répartition de la CDIP basée sur le nombre d'habitants des cantons.

Figure 1 : Evolution des coûts afférents à l'évaluation du système de gestion de la qualité des écoles bernoises du degré secondaire II par l'IEDS



3.4 Analyse comparative des écoles moyennes

L'analyse comparative est une méthode d'évaluation de la qualité qui ne s'attache pas au cas particulier mais permet aux écoles interrogées de s'améliorer en s'inspirant de ce que font les autres. Elle a pour but de préparer des indicateurs de direction servant au développement des écoles moyennes à long terme (gymnases, écoles de culture générale [ECG], écoles de commerce [EC] et écoles de maturité professionnelle [EMP]). En plus du relevé des indicateurs de coûts, des enquêtes sont effectuées tous les trois ans dans les cantons participant à l'analyse auprès des élèves des classes de dernière année et, si le canton ou l'école le souhaite, auprès du corps enseignant sur leur satisfaction et leur appréciation de critères concernant la qualité. De plus, tous les trois ans, les titulaires de diplômes sont interrogés sur ce qu'ils deviennent deux ans après avoir obtenu leur titre. Jusqu'ici, les écoles ayant participé à l'analyse comparative provenaient des cantons suivants : AG, AI, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, UR et VS. Les trois sous-projets – relevé des indicateurs de coûts, enquête auprès des classes de dernière année et enquête auprès des titulaires de diplôme – donnent aux écoles moyennes une vue d'ensemble sur les critères de qualité analysés.

A la fin de chaque enquête, un rapport de base illustrant les résultats de l'école considérée par rapport aux autres écoles est établi pour chaque école. L'école peut en outre analyser les résultats de façon plus détaillée en fonction de critères comme le sexe, la classe, etc. Les écoles moyennes interprètent elles-mêmes leurs résultats et, en collaboration avec l'OSP, en déduisent des mesures d'amélioration dans le cadre de l'entretien RC. Ainsi, des valeurs mauvaises obtenues dans l'évaluation des perturbations dans l'enseignement ont amené quelques écoles moyennes à se pencher davantage sur la question de la discipline et de l'attention des élèves. Pour les écoles moyennes, l'analyse comparative a suivi directement l'évaluation de la nouvelle formation gymnasiale. De nombreux éléments ont été repris de l'enquête alors effectuée entre 1998 et 2004 et ont été poursuivis. L'instrument est donc aujourd'hui bien établi dans les écoles moyennes. En raison de la petite taille des écoles et des classes ainsi que d'un taux de retour médiocre, les résultats de l'analyse ont été souvent

peu représentatifs dans les écoles de maturité professionnelle. Celles-ci ne recourront donc plus à cet instrument à l'avenir.

Investissement nécessaire et coûts

Jusqu'à fin 2013, l'organisation de l'enquête auprès des classes de dernière année ou des titulaires de diplômes était principalement du ressort de la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). L'investissement nécessaire pour les écoles est minime. Elles doivent uniquement préparer les adresses pour l'envoi des liens dirigeant vers l'enquête en ligne. Pour la personne responsable au sein de l'école, l'interprétation fouillée des résultats nécessite environ une demi-journée à une journée de travail. L'OSP interprète les données dans le cadre de la préparation de l'entretien RC. En tant que membre de la CDIP du Nord-Ouest de la Suisse, le canton de Berne a versé jusqu'ici une contribution de base annuelle de 21 980 francs aux frais généraux de l'institut de recherche du ZHAW chargé de cette tâche. Depuis 2012, le canton de Zurich ne fait plus partie de la CDIP du Nord-Ouest de la Suisse, ce qui a eu pour conséquence que la contribution de base du canton de Berne a passé en 2012 à 32 400 francs, soit une augmentation de 10 420 francs. Chaque école moyenne doit s'acquitter pour chaque enquête de frais d'un montant de 2 000 francs. Suivant le sous-projet mis en œuvre et le nombre d'écoles moyennes participant, les coûts pour le canton augmentent ou diminuent. Pour les 16 écoles moyennes¹⁴, les frais s'élèvent la première année à environ 32 000 francs, la deuxième de nouveau à environ 32 000 francs et la troisième à 0 franc. Pour les années 2012 et 2013, les frais se montent au total (contribution de base et enquêtes) à 64 400 francs par année (cf. Tableau 1). Afin d'institutionnaliser l'analyse comparative des écoles moyennes, le projet est intégré à l'évaluation menée par l'IEDS à partir de 2014. L'institution peut ainsi exploiter les synergies et associer les savoir-faire. A compter de cette date, les contributions de base pour l'analyse comparative et l'IEDS sont facturées par l'IEDS aux cantons qui y sont associés, ce qui a pour conséquence de multiplier par deux la contribution du canton de Berne. La contribution de base à l'analyse comparative de la CDIP du Nord-Ouest de la Suisse étant supprimée – ce qui entraîne une diminution des charges pour le canton de Berne –, l'institutionnalisation de l'analyse peut toutefois intervenir sans générer de charges supplémentaires pour le canton de Berne.

Renoncer à l'analyse comparative entraînerait pour les écoles moyennes une interruption de la série d'enquêtes effectuée jusqu'ici et rendrait presque impossible une évaluation rétrospective. Les coûts seraient supérieurs si le canton de Berne ou les différentes écoles devaient effectuer eux-mêmes le relevé et le dépouillement des données. De plus, la démarche uniforme adoptée pour l'exécution de l'évaluation ne pourrait plus être entièrement garantie.

Tableau 1 : Coûts de l'analyse comparative des écoles moyennes

Année	Analyse	CHF
2012	Contribution de base	32 400
	Enquête auprès des titulaires de diplôme de 16 écoles moyennes deux ans après l'obtention du titre	32 000
	Total	64 400
2013	Contribution de base	32 400
	Enquête auprès des classes de dernière année, du corps enseignant et des directions d'école de 16 écoles moyennes	32 000
	Total	64 400

¹⁴ L'OSP exerce la surveillance de la qualité dans les 16 écoles moyennes du canton de Berne. Quatre sont en mains privées et douze sont gérées par le canton.

3.5 Conseil aux écoles du degré secondaire II sur des thèmes spécifiques

Bases légales

- Ordonnance du 27 novembre 2002 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'instruction publique (ordonnance d'organisation INS, OO INS ; RSB 152.221.181)
- Article 39 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (OFOP ; RSB 435.111)
- Article 36 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes (OEM ; RSB 433.121)
- Règlement 2.3.6 de l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle
- Règlement 2.3.7 l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle

Les inspecteurs et les inspectrices des écoles professionnelles, la Section des écoles moyennes et d'autres collaborateurs et collaboratrices de l'OSP se tiennent à la disposition des écoles pour leur fournir des conseils sur des affaires particulières, dans des situations de crise ou sur des questions spécifiques en relation avec des aspects du droit du personnel. Ces tâches de conseil font partie du cahier des charges des collaborateurs et collaboratrices de l'OSP et sont de nature à favoriser les échanges avec les écoles.

Le conseil professionnel empêche les écoles de prendre de mauvaises décisions et leur permet d'économiser du temps et des ressources. Ainsi, grâce aux conseils des collaborateurs et collaboratrices de l'OSP, la réorganisation des écoles professionnelles de l'Oberland bernois (Schlossbergschule) a pu être menée sans recourir à un mandat externe. La fermeture de la filière Créateur et créatrice de vêtements CFC de la BFF de Berne a également été à l'origine d'une activité importante de conseil à l'OSP. Les collaborateurs et collaboratrices ont dû informer les divers groupes concernés, conseiller les personnes à la recherche d'une place de formation et engager des mesures de politique sociale. La Section des écoles moyennes de l'OSP a en outre aidé les gymnases lors de l'abandon du soutien individuel aux élèves dans la discipline « Arts appliqués », qui a entraîné des suppressions de postes. Comme le montrent ces exemples, les mesures d'économies qui touchent directement les écoles occasionnent toujours des besoins en ressources supplémentaires à l'OSP pour le conseil aux écoles. Dans la mesure du possible, l'OSP cherche à couvrir ces besoins supplémentaires avec les ressources existantes en personnel. Il a recours à des conseillers et conseillères externes uniquement dans les cas où les connaissances spécifiques font défaut ou si le projet est trop important pour les moyens en personnel existants. Les projets importants peuvent être traités plus rapidement avec un soutien externe, ce qui au final génère des économies. Cela a par exemple été le cas lors de la révision des structures de direction des écoles moyennes dans les années 2002 à 2004, qui a abouti à une réduction de 25 à 12 du nombre d'écoles moyennes cantonales dans le canton de Berne.

Au total, les coûts de l'OSP afférents aux activités de conseil externes se sont élevés à 141 150 francs en 2012 (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Coûts afférents aux prestations de conseil externes commandées par l'OSP en 2012

Prestations de conseil	CHF
Escada-FIS, statistiques OFS (projet informatique)	12 000
Conventions intercantionales sur les contributions aux frais d'enseignement	3 250
Comité d'experts TIC	6 500
Domaine Training et Transfert ES santé ¹⁵	6 000
Formation continue, coordination intercantonale	5 300
Projet Attestation fédérale de formation professionnelle d'aide en soins et accompagnement, participation de l'OSP ¹⁶	19 600
Section Ressources et affaires juridiques et Section des écoles professionnelles de l'OSP : div. conseils, contrats de prestations et processus	63 500
Travaux juridiques	25 000
Total	141 150

Source : OSP 2013

15 La désignation officielle de la profession est infirmier diplômé / infirmière diplômée ES (école supérieure). La formation comprend les deux domaines de formation Ecole et Pratique professionnelle ainsi que le domaine Training et Transfert.

16 L'attestation fédérale de formation professionnelle d'aide en soins et accompagnement a remplacé la formation d'aide-soignant ou aide-soignante.

4 Hautes écoles

Le controlling des hautes écoles fait partie des tâches légales de la Direction de l'instruction publique. Celles-ci sont résumées ci-après.

Bases légales

- Loi du 8 septembre 2004 sur la Haute école pédagogique germanophone (LHEP ; RSB 436.91), en particulier les articles 48 et 62
- Ordonnance du 13 avril 2005 sur la Haute école pédagogique germanophone (OHEP ; RSB 436.911)
- Statuts du 19 mars 2013 de la Haute école pédagogique germanophone (PHSt ; RSB 436.911.0 – seulement en allemand)
- Loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB ; RSB 435.411), en particulier les articles 47 et 58
- Ordonnance du 5 mai 2004 sur la Haute école spécialisée (OHESB ; RSB 436.811)
- Loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11), en particulier les articles 60a et 74
- Ordonnance du 12 septembre 2012 sur l'Université (OUni ; RSB 436.111.1)
- Loi du 8 septembre 2004 relative à l'adhésion du canton de Berne à la convention intercantonale sur la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale et à la convention intercantonale concernant la Haute école Arc Berne-Jura-Neuchâtel (RSB 439.32)
- Loi du 23 novembre 2000 concernant l'adhésion du canton de Berne au concordat intercantonal créant une Haute Ecole Pédagogique commune aux cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (HEP-BEJUNE ; RSB 439.28)

L'Office de l'enseignement supérieur (OENS) exerce sa surveillance sur l'Université de Berne, la Haute école spécialisée bernoise ainsi que la Haute école pédagogique germanophone (PHBern), la Haute Ecole Pédagogique Berne-Jura-Neuchâtel (HEP-BEJUNE) et la Haute école Arc Berne-Jura-Neuchâtel (HE-Arc). Il prépare les bases légales pour le domaine des hautes écoles et assure le pilotage périodique par le Conseil-exécutif (mandat de prestations, octroi de subventions) et le controlling des hautes écoles qui y est lié (cf. Aperçu 5).

Dans le contexte de la révision partielle des lois sur les hautes écoles, une plus grande autonomie a été accordée aux hautes écoles en matière financière et organisationnelle. Le pilotage et le développement de l'enseignement supérieur a lieu en étroite collaboration entre l'OENS et les hautes écoles.

L'OENS comprend également un Service de conseil aux hautes écoles bernoises, qui s'adresse aux étudiants et étudiantes ainsi qu'au corps professoral de ces institutions. Les premiers peuvent se renseigner sur l'organisation des études ou sur l'aménagement de leur parcours professionnel et les seconds le consulter en cas de conflits et de difficultés personnelles.

Aperçu 5 : chiffres-clés relatifs au controlling dans le domaine des hautes écoles

Mandat :

- Tâches de controlling de l'office conformément à la législation cantonale sur les hautes écoles :
 - élaboration des mandats de prestations destinés aux hautes écoles ;
 - vérification de la réalisation des objectifs ;
 - entretiens de reporting entre les hautes écoles et la Direction de l'instruction publique.
- Tâches de surveillance de l'office conformément à la législation cantonale sur les hautes écoles :
 - approbation des règlements d'études et d'examen des hautes écoles ;
 - traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance ;
 - établissement de certifications.

Etat des postes : pour l'ensemble des tâches de l'Office directement liées au controlling et à la surveillance légale de l'Université, de la Haute école spécialisée bernoise, de la PHBern, de la HEP-BEJUNE et de la HE-Arc, 330 pour cent de poste sont nécessaires.

Charges annuelles :

	CHF 520 000
dont charges de personnel :	CHF 495 000
dont biens, services et marchandises :	CHF 25 000

4.1 Offres de conseil de la Haute école pédagogique germanophone (PHBern)

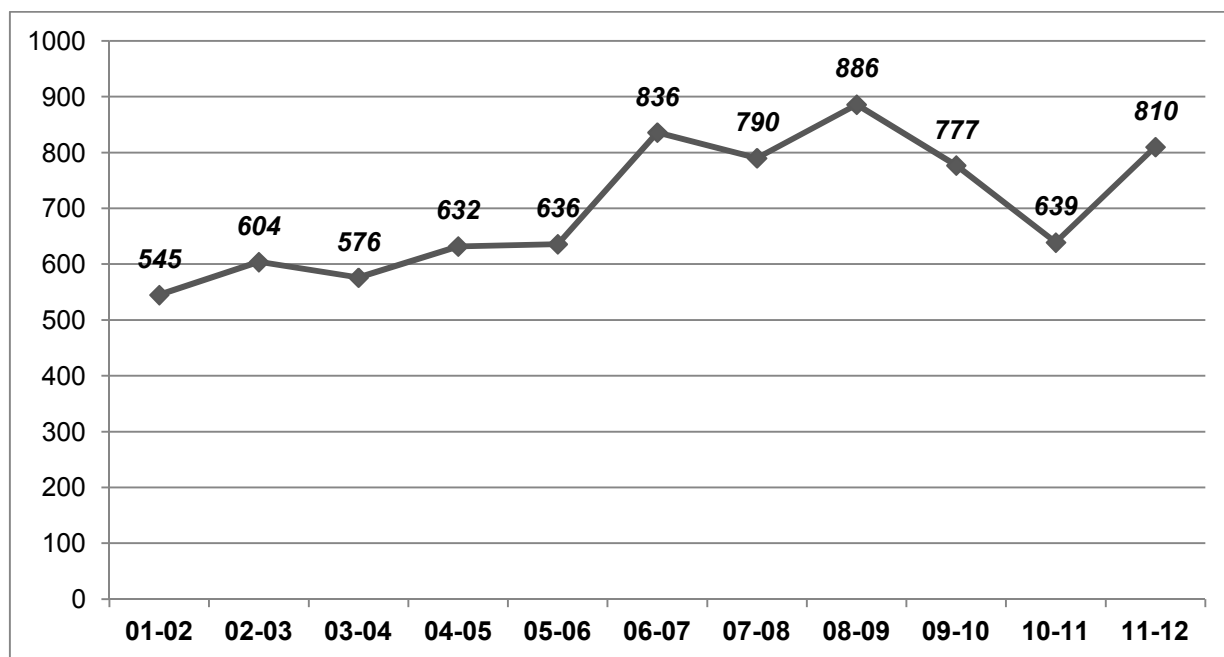
L'offre de conseil de la PHBern fait partie de son mandat légal consistant à « fournir des prestations de service au corps enseignant et à des tiers » (art. 5, al. 1 et 6 LHEP). Le mandat de prestations que la Direction de l'instruction publique délivre à la PHBern concrétise, dans le domaine de la formation continue et des prestations de service, le mandat de prestations attribué à la PHBern par le Conseil-exécutif. Les prestations fournies sont vérifiées par l'OENS dans le cadre du controlling annuel. Font partie des offres de conseil de la PHBern le conseil personnalisé, le conseil didactique et pédagogique ainsi que l'assistance aux cadres et le conseil en organisation.

Conseil personnalisé

Le conseil personnalisé est dispensé à des individus ou à des petits groupes et concerne la prévention du burn-out, la collaboration, l'organisation du travail, la tenue des classes et des questions liées au parcours professionnel. Il contribue de façon importante au maintien du corps enseignant dans la profession et favorise la qualité de l'enseignement et de l'organisation du travail. L'offre est gratuite pour les membres du corps enseignant pour autant qu'elle ne dépasse pas six heures. Le financement est assuré dans le cadre du mandat de prestations attribué par le Conseil-exécutif à la PHBern.

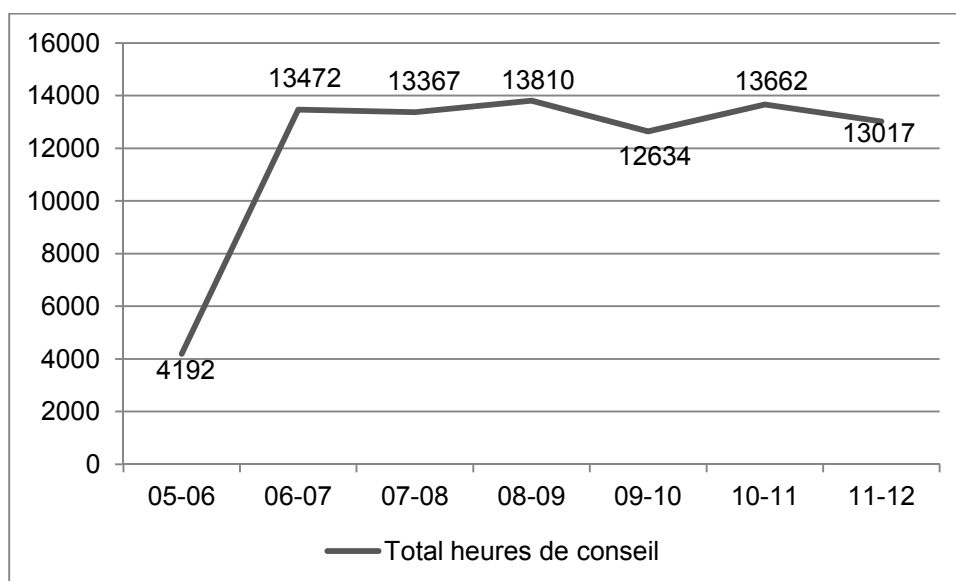
Au cours de la dernière décennie, le nombre de personnes ayant bénéficié d'un conseil personnalisé a oscillé entre 545 et 886 (cf. Figure 2). La forte augmentation du nombre de cas entre les années d'études 2005-2006 (636) et 2006-2007 (836) est imputable à l'intégration dans le mandat de prestations de la PHBern du conseil aux inspecteurs et inspectrices scolaires ainsi qu'aux besoins croissants de soutien par le service de gestion des absences (case management).

Figure 2 : Evolution du nombre de cas dans le conseil personnalisé



Dans les années qui ont suivi, le nombre d'heures de conseil personnalisé à la PHBern s'est stabilisé autour de 13 300 heures en moyenne par année (cf. Figure 3).

Figure 3 : Evolution du nombre total d'heures de conseil personnalisé fournies à la PHBern



Conseil didactique et pédagogique

L'apprentissage et la compréhension des élèves sont au centre du conseil didactique et pédagogique. Les enseignants et les enseignantes peuvent développer leurs compétences dans des situations de conseil didactique et de coaching et réfléchir à leur propre méthode d'enseignement. Cela améliore l'apprentissage chez les élèves et permet aux membres du corps enseignant de mieux assumer leur mandat professionnel et de gagner en confiance.

Le nombre de cas a reculé depuis 2006 de 30 à 60 pour cent dans toutes les situations de conseil (tenue de classe, collaboration avec les parents, intervention en cas de crise, méthode/didactique) (cf. Figure 4). Ces résultats sont la preuve que les offres de conseil ont

été efficaces pour les groupes cibles. Les offres de conseil sont, pour les membres du corps enseignant, une sorte de formation continue qui leur donne des outils pour mieux gérer des situations difficiles.

Assistance aux cadres et conseil en organisation

L'introduction des écoles dirigées a augmenté les exigences posées aux directions d'école. L'assistance aux cadres et le conseil en organisation renforcent les compétences des directions d'école et des autres personnes chargées de tâches de direction. Ils offrent un soutien en vue de garantir un développement systématique du personnel et de la qualité ainsi qu'une organisation et un pilotage plus efficaces des processus de changement dans les écoles. Cette offre de conseil traite des tâches de direction et de développement des écoles et du personnel, apporte un soutien en cas de difficultés ou de crises et met l'accent sur le développement des écoles sur les plans structurel et culturel.

Ces dernières années, le nombre de cas traités dans le cadre de l'assistance aux cadres et du conseil en organisation est resté stable, si l'on ne tient pas compte de la diminution des cas durant l'année d'études 2010-2011 sur le thème « Gestion du temps/organisation » (cf. Figure 5).

Figure 4 : Evolution du nombre de cas dans le conseil didactique et pédagogique

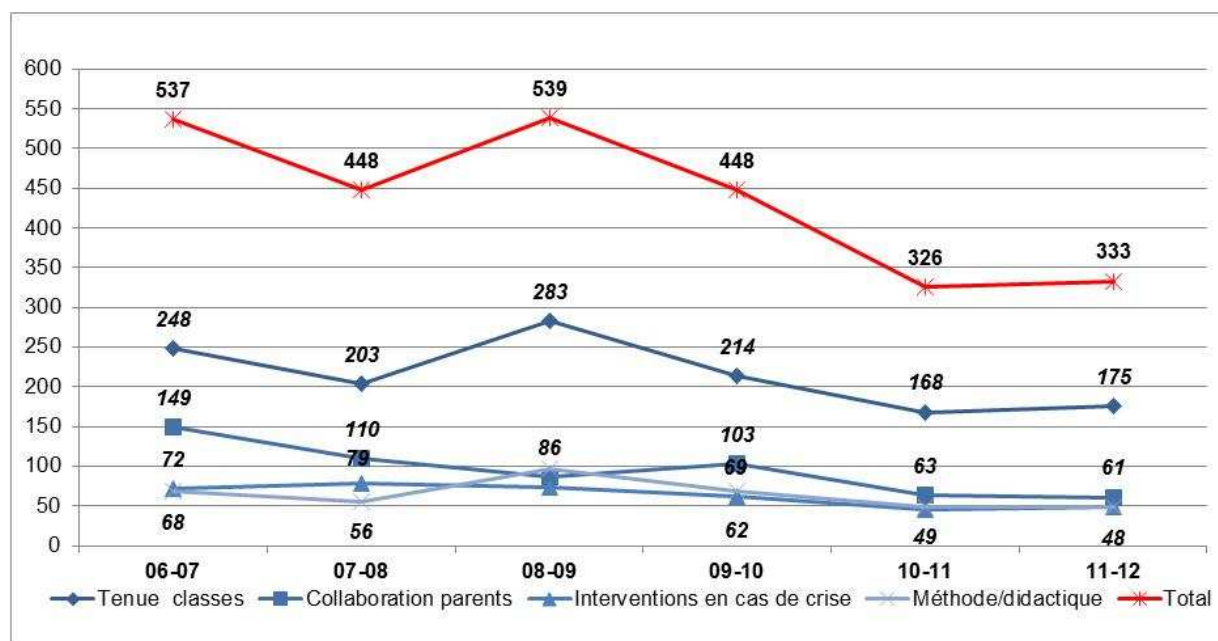
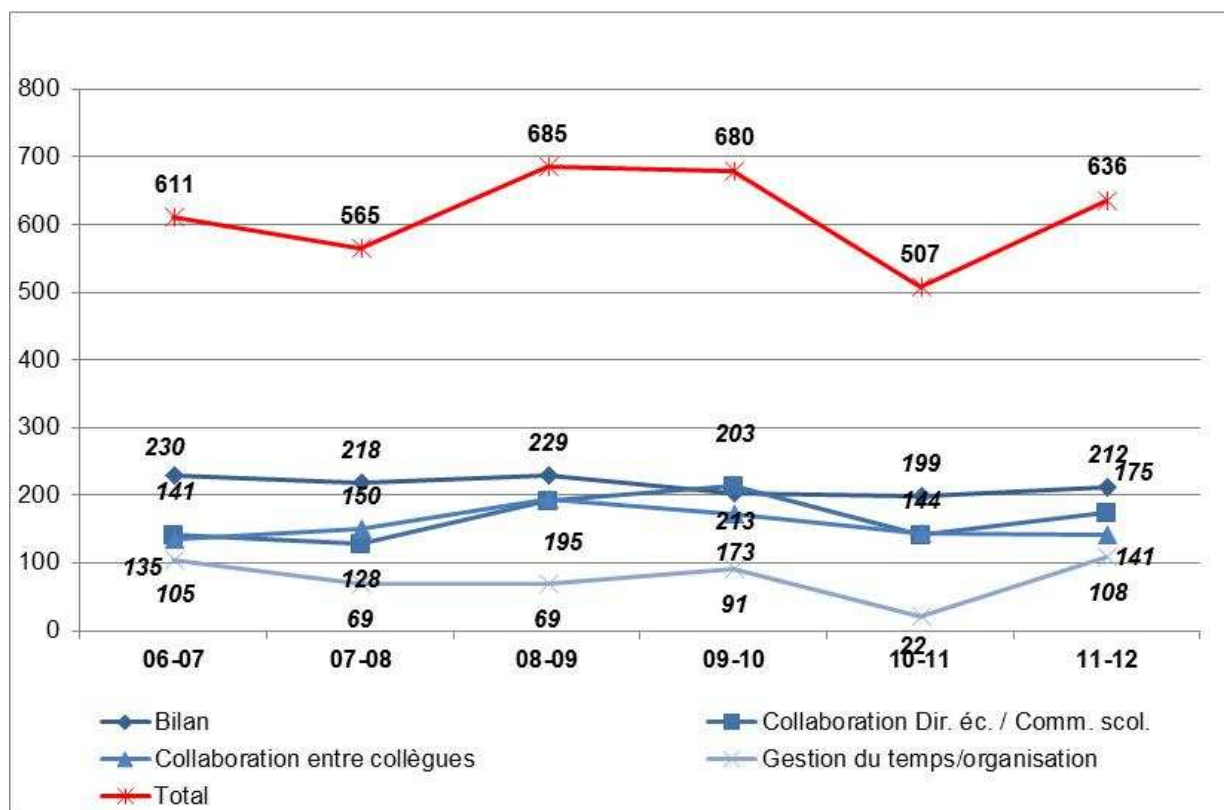


Figure 5 : Evolution du nombre de cas dans l'assistance aux cadres et le conseil en organisation



Comme le montrent ces résultats, l'offre de conseil de la PHBern ne pilote aucunement la demande, comme cela a été affirmé au Grand Conseil pendant les débats sur la motion « Budget de la formation : économiser sur les frais administratifs et pas sur l'enseignement » (Näf-Piera, Wälchli, Rösti ; M020/2012)¹⁷. L'offre répond au contraire à un réel besoin du corps enseignant et des directions d'école.

Aujourd'hui, les membres du corps enseignant et les écoles sont sans cesse exposés à de nouveaux défis et connaissent des problèmes toujours plus complexes. Pour qu'ils puissent honorer leur mandat professionnel et répondre aux exigences qui y sont liées année après année, ils doivent pouvoir compter sur un soutien professionnel. Les membres du corps enseignant sont très satisfaits de l'offre de conseil de la PHBern¹⁸. Les enseignants et les enseignantes qui se sentent pris au sérieux sont plus motivés et dispensent un meilleur enseignement. Les prestations de service de la PHBern profitent donc indirectement aussi aux élèves.

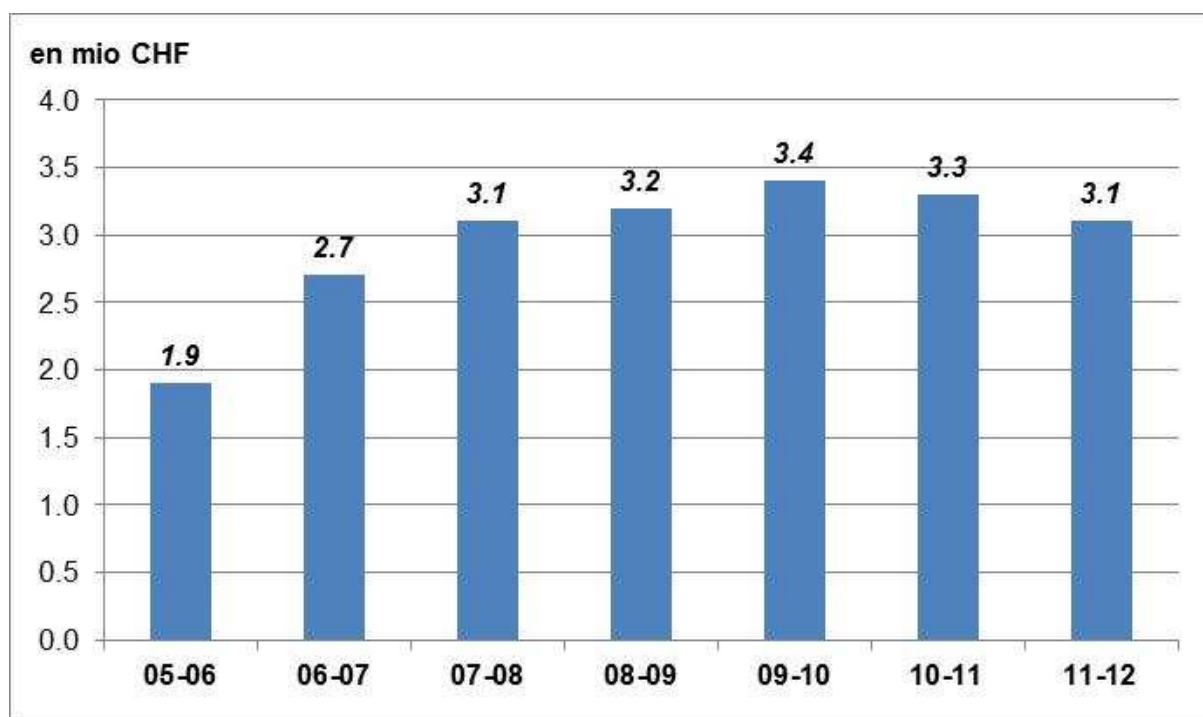
¹⁷ Dans son allocution du 11 septembre 2012 au Grand Conseil, le motionnaire Roland Näf a indiqué que, selon lui, c'est l'offre qui oriente la demande dans le domaine des prestations de conseil proposées par la PHBern (Journal du Grand Conseil du 11.09.2012, p. 1105). Cette opinion a été contredite par le député Daniel Kast, lui aussi directeur d'école (Journal du Grand Conseil du 11.09.2012, p.1107).

¹⁸ La satisfaction à l'égard de l'offre de conseil de la PHBern est évaluée par l'Institut für Weiterbildung (IWB) dans le cadre d'enquêtes effectuées auprès des clients et clientes. Les prestations de conseil de la PHBern ont régulièrement été jugées très bonnes (valeur moyenne de 5,4 sur une échelle allant de 1 [satisfaction minimale] à 6 [satisfaction maximale]).

Evolution des coûts

Les coûts nets¹⁹ afférents aux prestations de conseil de la PHBern ont augmenté de façon extraordinaire entre le premier et le deuxième exercice (2006 et 2007) – en raison surtout de l'extension de l'offre aux inspections scolaires et du développement de la gestion des absences – mais ont à nouveau reculé depuis l'année d'études 2010-2011 (cf. Figure 6). La gestion des absences permet de soutenir adéquatement les personnes qui restent absentes longtemps pour cause de maladie et de les réintégrer dans leur activité professionnelle. Chaque année, trois quarts des 260 à 290 personnes soutenues peuvent reprendre une activité d'enseignement. Depuis 2008, toutes les personnes absentes pour cause de maladie durant plus de quatre semaines sont systématiquement enregistrées. La réintégration au sein de l'école publique après une longue maladie s'effectue en quatre étapes. Ces mesures ainsi qu'une forte augmentation des cas d'épuisement professionnel et de dépression chez les enseignants et enseignantes ont nécessité d'augmenter le personnel affecté à la gestion des absences de un à quatre postes à plein temps entre 2005 et 2012. Ces dépenses supplémentaires ont été compensées par un taux de réintégration sensiblement plus élevé et un nombre moins élevé d'invalidités. La Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) finance l'offre à concurrence de 200 000 francs par an.

Figure 6 : Evolution des coûts nets en matière de conseil



Les charges de personnel afférentes aux prestations de conseil de la PHBern dans leur ensemble correspondent à environ 17 postes à plein temps : quatre pour les services de conseil régionaux (Berne, Berthoud, Bienne et Spiez) prodiguant le conseil personnalisé et également quatre pour la gestion des absences. Les neuf autres postes sont consacrés au conseil didactique et pédagogique ainsi qu'à l'assistance aux cadres et au conseil en organisation. La PHBern dispose d'un crédit de 3,4 millions de francs pour les prestations de conseil (cf. Aperçu 6).

¹⁹ Les coûts nets correspondent à la marge contributive I, c'est-à-dire aux frais directs de conseil selon la formule : charges de personnel directement imputables plus biens, services et marchandises directement imputables moins revenu directement imputable.

Aperçu 6 : chiffres-clés relatifs à l'offre de conseil de la PHBern

Mandat :

- Conseil personnalisé au corps enseignant dans les services régionaux de conseil (environ 700 à 900 cas par an).
- Gestion des absences (case management), soutien des enseignants et enseignantes malades (environ 260 à 290 cas par an).
- Conseil didactique et pédagogique au corps enseignant (stabilisation à environ 330 cas par an).
- Assistance aux cadres et conseil en organisation (environ 500 à 700 cas par an).
- Au total, environ 13 000 heures de conseil par an sont fournies par du personnel qualifié dans le cadre du conseil personnalisé.

Etat des postes : quatre postes à plein temps dans les services régionaux de conseil (Berne, Berthoud, Bienne et Spiez), quatre postes à plein temps pour la gestion des absences, neuf postes à plein temps pour le conseil didactique et pédagogique ainsi que pour l'assistance aux cadres et le conseil en organisation.

Charges annuelles (2012) : CHF 3 500 000

dont charges de personnel : CHF 3 400 000

dont biens, services et marchandises : CHF 100 000

Revenu : CHF 400 000

Solde : CHF 3 100 000

Dans le cadre du renouvellement du mandat de prestations (2014-2017) attribué à la PHBern par le Conseil-exécutif et la Direction de l'instruction publique du canton de Berne, des adaptations éventuelles ont été examinées. On s'est surtout préoccupé de savoir dans quelle mesure l'utilisateur ou l'utilisatrice pourrait participer au financement de l'offre de conseil en cas de demande répétée. Du point de vue du contenu et de la qualité, l'offre de conseil de la PHBern n'a pas été remise en question. Il a été décidé que les prestations de conseil pouvaient continuer d'être utilisées gratuitement mais seulement à concurrence des besoins de base moyens d'un enseignant ou d'une enseignante ou d'une école. Il en va de même désormais dans le domaine de la formation continue en général lorsque les demandes engendrent des coûts excessifs. La mise en œuvre de cette nouvelle réglementation étant très récente, il n'est pas encore possible d'en évaluer l'impact sur le recours aux offres de la PHBern.

Le *Centre ACCES* (Centre d'accompagnement, de conseil, de consultation pour les enseignants, les enseignantes et les établissements scolaires) ayant son siège à Péry offre conseils pédagogiques et didactiques, soutien psychologique et possibilités de formation continue au corps enseignant et aux écoles du Jura bernois. Il est affilié au Secrétariat général de la Direction de l'instruction publique (sous la responsabilité du Secrétaire général adjoint francophone) et se compose actuellement de deux conseillers pédagogiques, d'une psychologue et d'une secrétaire (au total 2,1 postes à plein temps²⁰).

²⁰ Dont 0,2 financé par la Conférence de coordination francophone (COFRA).

5 Conclusions

Par controlling de la formation, on entend le pilotage, le contrôle et la planification du travail des institutions de formation publiques et privées effectués régulièrement par la Direction de l'instruction publique dans le but de développer en permanence la qualité de leurs prestations. L'instauration du développement de la qualité, communément appelée gestion de la qualité, est étroitement liée à l'autonomisation (partielle) des institutions de formation et à une décentralisation des centres de décision. Cette évolution, lancée dans les années 1990 dans le canton de Berne, correspond au concept de Nouvelle gestion publique (NOG) : les autorités politiques fixent des objectifs stratégiques, qui sont ensuite concrétisés dans le cadre de mandats de prestations attribués aux institutions de formation. Celles-ci disposent d'une grande latitude pour ce qui est de la mise en œuvre et ont une enveloppe budgétaire dans les limites de laquelle elles peuvent accomplir leurs tâches. Un pilotage décentralisé des institutions de formation n'est possible que si des instruments correspondants sont mis à disposition pour vérifier la réalisation des objectifs fixés et soutenir les institutions de formation dans leur développement.

Le pilotage des écoles au moyen de l'enveloppe budgétaire et de la gestion de la qualité s'est établi dans le canton de Berne au cours des dernières années. Les coûts sont restés faibles. Cela est aussi dû au fait que la Direction de l'instruction publique ne fait que fixer un cadre général et laisse une grande autonomie aux institutions de formation pour développer leurs propres programmes de qualité adaptés à leurs besoins. Cette démarche correspond au principe selon lequel la qualité ne peut déployer ses effets que si elle fait partie de la culture de l'établissement et est gérée de manière autonome. Les institutions de formation bernoises ont mis en œuvre avec succès les objectifs de la Direction de l'instruction publique : elles ont défini des mesures en fonction de leur programme de qualité. Ainsi, le feed-back régulier et systématique des élèves ou l'hospitalité (visites de leçons par des collègues enseignants suivies d'entretiens) permettent aux écoles de détecter de bonne heure les changements dans leur environnement et de mettre au point des stratégies propres susceptibles d'apporter des solutions.

Dans le sillage des mesures cantonales d'économies, les institutions de formation sont également soumises à des pressions en matière d'économies. En même temps, les citoyens et citoyennes exigent qu'elles se développent et s'adaptent aux besoins de la société. Seules des institutions de formation efficaces parviennent à faire le grand écart entre amélioration de la qualité et maîtrise des coûts. Une gestion professionnelle est exigée des directions d'école sur les plans tant pédagogique qu'administratif. Une bonne offre de conseil et un système performant de gestion de la qualité donnent aux directions d'école les compétences de pilotage nécessaire pour relever ces défis. Une offre de conseil destinée aux institutions de formation, axée sur les besoins et sur le soutien, fait partie d'une culture scolaire orientée vers les processus et en développement constant.

Par le présent rapport, la Direction de l'instruction publique répond à la demande exprimée dans la motion de dresser une liste contenant l'ensemble des projets relevant du controlling de la formation et du conseil aux institutions de formation en indiquant précisément les coûts. Excepté trois projets, entre-temps terminés, aucun projet n'est en cours à la Direction de l'instruction publique dans ces domaines. Les exceptions sont : « IQES online » (suspension de la participation financière du canton fin 2012), « Benchmarking des écoles du degré secondaire II » (institutionnalisation intercantonale fin 2013) et « Attestation fédérale de formation professionnelle d'aide en soins et accompagnement » (conclusion fin 2012). Pour répondre malgré tout aux attentes des motionnaires qui souhaitent voir toutes les activités en la matière récapitulées, nous avons réuni dans le présent rapport les tâches de tous les offices de la formation dans ces domaines. Les différentes offres de controlling et de conseil sont commentées et accompagnées de données chiffrées.

5.1 Controlling de la formation

Le canton de Berne dispose d'un **système sobre, efficace et économique de gestion de la qualité et de controlling des institutions de la formation**. Celui-ci est basé sur la confiance en la compétence et en la responsabilité des membres du corps enseignant, des directions d'école et des autorités communales. Il les soutient dans leurs activités.

Le controlling de la formation est organisé de manière différente selon les degrés d'enseignement. A tous les degrés cependant, les principales activités liées au controlling sont recensées et décrites. Il convient de relever qu'il est impossible de faire une distinction claire entre les tâches entièrement dédiées au controlling et les tâches qui comprennent des éléments de controlling.

Dans le **domaine de l'école obligatoire**, le controlling est assumé dans le cadre de la surveillance scolaire. Le canton consacre à cet effet 0,5 pour mille de l'ensemble des coûts afférents à l'école obligatoire (500 160 francs sur le total des dépenses de 1,1 milliard de francs consacrées à l'école obligatoire).

Au **degré secondaire II**, l'**entretien de reporting-controlling** (entretien RC) fait partie du mandat légal des écoles moyennes, écoles professionnelles et écoles supérieures **dans le cadre de la surveillance exercée par l'OSP**. De plus, les conventions de prestations conclues entre l'OSP et les écoles du degré secondaire II prévoient des **évaluations externes régulières** par l'IEDS. Le projet intercantonal d'analyse comparative des écoles du degré secondaire II analyse la qualité dans un contexte plus global. Les critères d'évaluation retenus permettent à chaque établissement de mieux apprécier son niveau de développement par comparaison avec des valeurs moyennes. Dans le domaine des écoles moyennes et de la formation professionnelle, la part que représente le controlling de la formation dans le volume total de financement des institutions de formation s'élève à 0,12 pour cent (714 400 francs sur des dépenses totales de 587 millions de francs).

Dans le **domaine des hautes écoles**, le pilotage a lieu au moyen des conventions de prestations et des entretiens de reporting. Le coût du controlling et de la surveillance légale de l'ensemble des hautes écoles, de 520 000 francs, est minime (0,12 % des frais cantonaux affectés aux trois hautes écoles bernoises qui se montent à 436,3 millions de francs).

Le coût total du controlling à la Direction de l'instruction publique s'est élevé en 2012 à environ 1,735 million de francs, soit **moins d'un pour mille du volume total de financement des institutions de formation**. Le controlling de la formation est fondé sur une base légale pour l'ensemble des degrés de formation. Il garantit que toutes les écoles présentent un standard de qualité comparable. Cela renforce la confiance des parents et des élèves dans le système bernois de formation. Engager d'autres mesures d'économies dans le domaine du controlling de la formation entraînerait vraisemblablement une perte de qualité dans les écoles.

5.2 Conseil aux institutions de formation

Le coût total afférent à l'**évaluation des activités du Service psychologique pour enfants et adolescents et au conseil aux écoles du degré secondaire II sur des questions spécifiques** s'est monté à environ 142 000 francs en 2012. Ce montant se compose des frais afférents à l'évaluation, au moyen de sondages de la clientèle, de l'offre de base du service, de l'activité d'expertise et de la formation de la relève, qui se chiffre à environ 700 francs, et des frais liés au conseil aux écoles du degré du secondaire II sur des questions spécifiques, d'un montant de 141 150 francs.

Dans le **domaine des hautes écoles**, les **offres de conseil** destinées aux enseignants et enseignantes et aux institutions de formation sont **principalement proposées à l'Institut für Weiterbildung (IWB) de la Haute école pédagogique germanophone (PHBern)**. Il s'agit d'une offre axée sur les besoins et sur le soutien, destinée aux membres du corps enseignant, aux directions d'école, aux collaborateurs et collaboratrices de la PHBern ainsi qu'aux écoles. Conformément au mandat de prestations du Conseil-exécutif et de la Direction de l'instruction

publique, l'IWB offre un soutien spécifique pour le développement des écoles et un conseil en organisation. Ces domaines mettent l'accent sur le développement des écoles, à savoir de l'institution de formation proprement dite, et sur la maîtrise des processus de changement. L'offre de conseil de la PHBern engendre des coûts de 3,1 millions de francs (année d'études 2011-2012).

5.3 Bilan

Le controlling de la formation livre les informations nécessaires au pilotage des institutions de formation. Grâce aux offres de conseil, les membres du corps enseignant reçoivent le soutien dont ils ont besoin. Pour les offices de la Direction de l'instruction publique, les activités de controlling et de conseil contribuent largement à assurer la qualité. Le coût de ces activités est minime par rapport à l'utilité attestée. Une réduction des instruments existants en matière de controlling et de conseil ne générerait pas d'économies substantielles mais mettrait en danger la fonction de pilotage et, partant, le rôle important de la Direction de l'instruction publique en matière de stratégie et de planification.

6 Annexes

6.1 Liste des illustrations

Figure 1 : Evolution des coûts afférents à l'évaluation du système de gestion de la qualité des écoles bernoises du degré secondaire II par l'IEDS.....	15
Figure 2 : Evolution du nombre de cas dans le conseil personnalisé	21
Figure 3 : Evolution du nombre total d'heures de conseil personnalisé fournies à la PHBern	21
Figure 4 : Evolution du nombre de cas dans le conseil didactique et pédagogique.....	22
Figure 5 : Evolution du nombre de cas dans l'assistance aux cadres et le conseil en organisation	23
Figure 6 : Evolution des coûts nets en matière de conseil	24

6.2 Liste des tableaux

Tableau 1 : Coûts du benchmarking des écoles moyennes	16
Tableau 2 : Coûts afférents aux prestations de conseil externes commandées par l'OSP en 2012	18

6.3 Liste des aperçus

Aperçu 1 : chiffres-clés relatifs à la surveillance scolaire	9
Aperçu 2 : chiffres-clés relatifs au Service psychologique pour enfants et adolescents	10
Aperçu 3 : chiffres-clés relatifs à la surveillance des écoles moyennes bernoises.....	12
Aperçu 4 : chiffres-clés relatifs à la surveillance des écoles professionnelles et des écoles supérieures.....	13
Aperçu 5 : chiffres-clés relatifs au controlling dans le domaine des hautes écoles	20
Aperçu 6 : chiffres-clés relatifs à l'offre de conseil de la PHBern	25

6.4 Bibliographie

- Annoni, M. (1998): *Vorwort des Erziehungsdirektors*. In : documentation sur le développement de la qualité dans les écoles. Information sur le projet. Berne : Direction de l'instruction publique.
- Direction de l'instruction publique du canton de Berne (2009). *Stratégie de la formation 2009*. Berne : Direction de l'instruction publique.
- Direction de l'instruction publique du canton de Berne (2009). *Rapport 2009 sur les écoles moyennes – Tradition et innovation*. Berne : Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle.

Haute école pédagogique germanophone (2012). *Bericht zur Schlussevaluation von IQES online im Kanton Bern.*

www.iqesonline.net/assets/FCKeditor/file/Projekte_IQES_online_Schlussevaluation_Bericht_d.pdf (dernière visite le 31 mars 2014).

Hotz-Hart, B. (2004) : Gestion de la qualité. In : Rapport national - Certification des écoles à vocation professionnelle. Berne : Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie.

IQES online. *IQES online für den Kanton Bern.*

www.iqesonline.net/index.cfm?id=d86493ef-e0c6-b4e6-295d-26d14c96d0b0 (dernière visite le 31 mars 2014).

Motion 020-2012 Näf-Piera, Muri (PS), Wälchli, Obersteckholz (UDC), Röstli, Kandersteg (UDC), du 23 janvier 2012 : *Budget de la formation : économiser sur les frais administratifs et pas sur l'enseignement.*

Schorn, I., & Burri, T. (2009) : *Qualitätsmanagement an den Gymnasien der Deutschschweiz. Momentaufnahme mit Blick auf den Unterricht.*

6.5 Liste des actes législatifs et règlements

LEM	loi du 27 mars 2007 sur les écoles moyennes (RSB 433.12)
LEO	loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (RSB 432.210)
LFP	loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0)
LFOP	loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (RSB 435.11)
LFPr	loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LHEP	loi du 8 septembre 2004 sur la Haute école pédagogique germanophone (RSB 436.91)
LHESB	loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (RSB 435.411)
LUni	loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (RSB 436.11)
OEM	ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes (RSB 433.121)
OEO	ordonnance du 10 janvier 2013 sur l'école obligatoire (RSB 432.211.1)
OFOP	ordonnance du 9 novembre 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (RSB 435.111)
OHEP	ordonnance du 13 avril 2005 sur la Haute école pédagogique germanophone (RSB 436.911)
OHESB	ordonnance du 5 mai 2004 sur la Haute école spécialisée (RSB 436.811)
OO INS	ordonnance du 27 novembre 2002 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'instruction publique (ordonnance d'organisation INS ; RSB 152.221.181)
PHSt	statuts du 19 mars 2013 de la Haute école pédagogique germanophone (RSB 436.911.0) loi du 23 novembre 2000 concernant l'adhésion du canton de Berne au concordat intercantonal créant une Haute Ecole Pédagogique commune aux cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (HEP-BEJUNE ; RSB 439.28) loi du 8 septembre 2004 relative à l'adhésion du canton de Berne à la convention intercantonale sur la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale et à la convention intercantonale concernant la Haute école Arc Berne-Jura-Neuchâtel (RSB 439.32) règlement 2.3.6 de l'Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle règlement 2.3.7 l'Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle

ordonnance du 25 juin 2003 sur la formation et l'obtention du diplôme de conseiller ou de conseillère d'éducation – psychologue scolaire (RSB 431.51)

6.6 Liste des abréviations

AFP	attestation fédérale de formation professionnelle
al.	alinéa
art.	article
BFF	Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule
CACEB	Caisse d'assurance du corps enseignant bernois
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
cf.	du latin <i>confer</i> , invitant le lecteur à se référer à l'indication donnée
CS	commission scolaire
DE	direction d'école
EC	école de commerce
ECG	école de culture générale
EMP	école de maturité professionnelle
ES	école supérieure
HE-Arc	Haute école Arc Berne-Jura-Neuchâtel
HEP-BEJUNE	Haute Ecole Pédagogique Berne-Jura-Neuchâtel
IEDS	Institut pour l'évaluation externe des écoles du degré secondaire II
IMEP	intégration et mesures pédagogiques particulières
INS	Direction de l'instruction publique du canton de Berne
IQES	Instruments visant au développement de la qualité et à l'évaluation dans les écoles
mia	milliards
mio	millions
NOG	nouvelle gestion publique
OECO	Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation
OENS	Office de l'enseignement supérieur
OO INS	Ordonnance d'organisation INS
OSP	Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle
p.	page
PER	Plan d'études romand
PHBern	Haute école pédagogique germanophone
RC	reporting-controlling
REVOS 2008	révision partielle de la loi sur l'école obligatoire effectuée en 2008
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
ss	et pages suivantes
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften