

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 286-2013
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2013.1373

Déposée le: 17.10.2013

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Steiner-Brütsch (Langenthal, PEV) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 429/2014 du 2 avril 2014
Direction: Direction de l'instruction publique
Classification: –



L'Office de l'enseignement supérieur est-il encore nécessaire?

L'Office de l'enseignement supérieur (OENS) de la Direction de l'instruction publique est responsable des tâches déléguées au canton dans le domaine de la formation universitaire, de la formation en haute école spécialisée et de la formation des enseignants et des enseignantes. Il exerce la surveillance sur l'Université de Berne, la Haute école spécialisée bernoise et la Haute école pédagogique germanophone et assure le controlling des hautes écoles.

Il exerce en outre des tâches de surveillance et de pilotage des hautes écoles de Suisse romande et des hautes écoles communes aux cantons de Berne, de Neuchâtel et du Jura dans le cadre des conventions intercantionales. Les différentes politiques de la formation et les bases légales sont élaborées et mises en application avec la collaboration des hautes écoles. Enfin, l'office propose conseils et coaching aux étudiants et étudiantes ainsi qu'au corps enseignant des hautes écoles.

La révision partielle de la loi sur l'Université que le Grand Conseil a adoptée en juin 2010 a modifié les conditions générales dans lesquelles s'inscrit l'activité des hautes écoles bernoises : d'une part, leur autonomie a été renforcée dans les domaines du pilotage et du financement, de la législation ainsi que de l'organisation et des ressources humaines. D'autre part, le pilotage par le canton a été réaménagé pour gagner en efficacité et en adéquation.

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Dans quelle mesure l'OENS est-il encore nécessaire depuis la révision de la loi sur l'Université ?
2. Comment les coûts et les ressources humaines de l'OENS ont-ils évolué depuis la révision ?
3. Le gain d'efficience dans le pilotage des hautes écoles promis par la révision s'est-il concrétisé ? Dans quelle mesure ?
4. Quelles mesures a-t-on prises pour accroître encore l'efficience du pilotage des hautes écoles ?
5. Quel serait le potentiel d'économies d'une fusion de l'OENS et de l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle ?
6. Que pense le Conseil-exécutif d'un regroupement sous un même toit de la surveillance et du controlling de toutes les participations, entreprises et institutions cantonales (p. ex. dans un Office des participations) ?
7. Quel en serait le potentiel d'économies et de synergies ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif répond comme suit aux questions posées :

1.

La révision de la législation sur l'Université ainsi que les modifications indirectes de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées et de la loi sur la Haute école pédagogique germanophone de Berne (PHBern) ont notamment permis d'affirmer l'autonomie des hautes écoles en matière de gestion des ressources humaines et des finances. A l'avenir, ces dernières pourront ainsi réagir rapidement et de manière ciblée aux changements dynamiques opérés dans les domaines de l'enseignement et de la recherche. Ce gain d'autonomie s'est accompagné d'une suppression de tâches administratives et de processus décisionnels, aux niveaux des hautes écoles, à celui du Conseil-exécutif et même, dans certains cas, au niveau du Grand Conseil. En revanche, le controlling mené par le canton porte davantage sur les aspects liés à la politique des hautes écoles et sur la mise en œuvre des conventions de prestations conclues avec les hautes écoles. La Direction de l'instruction publique est toujours chargée des tâches légales concernant le domaine des hautes écoles et des tâches de coordination intercantonale ayant trait à la politique des hautes écoles. Même après le renforcement de l'autonomie des hautes écoles, les tâches du canton revêtent une grande importance, ne serait-ce qu'en raison des contributions financières versées aux cinq hautes écoles dont il a la charge. Enfin, l'allègement de la charge de travail engendrée par le gain d'autonomie accordé aux hautes écoles a déjà donné lieu à une réduction d'un cinquième du personnel administratif (cf. question 2).

2.

Dans le cadre du projet portant sur la mise en œuvre du système de subventionnement dans les hautes écoles bernoises, l'OENS avait déjà entrepris la restructuration des domaines d'autonomie visés par la révision législative, avant que le Grand Conseil adopte la révision partielle de la loi sur l'Université. L'analyse que l'office a effectuée a porté sur les domaines de la direction et du pilotage, des finances, du personnel et de l'infrastructure. S'agissant de la direc-

tion et du pilotage, il a notamment examiné et redéfini les tâches et processus relevant de la compétence de la Direction de l'instruction publique en matière de hautes écoles. Il faut relever que la PHBern, qui est chargée de la formation initiale et de la formation continue du corps enseignant, fait l'objet d'une surveillance et d'un controlling plus importants que l'Université ou la Haute école spécialisée bernoise. Au final, la restructuration des domaines d'autonomie a conduit à une réduction de près d'un cinquième des effectifs au sein des trois sections de l'OENS directement concernées et de l'état-major, ce qui correspond à une suppression de 2,7 EPT. Le potentiel d'économies défini pour l'OENS a ainsi été entièrement réalisé le 1^{er} janvier 2014. Les dépenses engagées en 2014 par le canton pour l'enseignement supérieur s'élèvent à 557,5 millions de francs, dont 2,2 millions (soit 0,4 % des coûts) reviennent à l'administration de ce budget et aux tâches de l'OENS y afférentes.

3 et 4.

Comme expliqué plus haut, le gain d'autonomie accordé aux hautes écoles a permis de décharger les autorités et l'administration. A cet égard, nous pouvons citer en exemple le fait que le Conseil-exécutif a délégué à la direction de l'Université les compétences en matière de nomination des professeurs et professeures ordinaires. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2014, le Conseil-exécutif n'est plus compétent pour accorder des autorisations de dépenses aux hautes écoles, à l'exception des autorisations portant sur les subventions cantonales. De par la suppression des groupes de produits Formation universitaire, Formation en haute école et Formation du corps enseignant, l'Université, la Haute école spécialisée bernoise et la Haute école pédagogique ne doivent plus, depuis le 1^{er} janvier 2014, présenter leurs comptes à l'OENS.

5.

Le pilotage des hautes écoles est extrêmement différent du pilotage des écoles moyennes et des écoles professionnelles, car il doit tenir compte de la collaboration et de la coordination intercantionales. Une fusion de l'OENS et de l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle (OSP) impliquerait donc la création d'une section Hautes écoles au sein de l'OSP, qui compterait au moins les ressources existant actuellement à l'OENS. En outre, les voies décisionnelles deviendraient plus complexes, ce qui compliquerait les tâches de soutien aux fonctions de direction en matière de politique des hautes écoles. Par ailleurs, une telle mesure ne permettrait pas de faire des économies supplémentaires, car il n'existe aucun doublon entre les deux offices, s'agissant du pilotage des hautes écoles (tertiaire A) et du pilotage de la formation professionnelle supérieure (tertiaire B)

6.

La mission publique des hautes écoles et la question du pilotage politique se distinguent considérablement de la participation du canton à des sociétés anonymes ou à d'autres institutions de droit public ou privé. Dans le cadre du projet « Relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques » (RCE), le Conseil-exécutif a déjà examiné la question d'un regroupement de toutes les participations du canton dans un centre de compétences en la matière. Il s'est avéré que la proximité entre la direction compétente et les entreprises et institutions cantonales offrait les meilleures conditions pour un pilotage et une intervention efficaces de la part du canton. Sur la base de ces résultats, le Conseil-exécutif a établi et confirmé, dans le cadre de la Stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales du 3 mars 2010, que le suivi des participations était assuré de manière décentralisée par les Directions compétentes. Toutefois, selon cette stratégie, la Direction des finances est le point de contact et l'instance de coordination pour les questions ayant trait à la surveillance et au controlling des participations, entreprises et institutions cantonales. Par ailleurs, elle est assistée dans sa fonction de coordination par le groupe de travail RCE. Du point de vue du Conseil-exécutif, cette répartition des tâches au sein du canton a fait ses preuves.

7.

Dans le rapport « Examen des principes RCE : Rapport sur le controlling des participations dans le canton de Berne » du 24 octobre 2007, présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil, il a notamment été expliqué que la création d'un centre de compétences, qui n'aurait pas la proximité matérielle nécessaire, n'apporterait pas de synergies et de potentiels d'économie. Un tel service centralisé devrait en effet être doté de ressources en personnel adéquates, qu'il ne serait guère possible de compenser en transférant une partie des activités des personnes assumant actuellement les tâches correspondantes dans la Direction compétente.

Au Grand Conseil