

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 232-2019
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2019.RRGR.280

Déposée le : 10.09.2019

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)

Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 158/2020 du 19 février 2020
Direction : Direction de l'instruction publique et de la culture et de la culture
Classification : –



Remettre les finances de la PHBern en ordre

D'après le rapport de gestion de la PHBern, en 2018 les comptes annuels de l'école clôturent sur un déficit de 1,116 million de francs. Cette évolution négative dure depuis des années. « Depuis 2015, la PHBern présente des résultats annuels négatifs qui doivent être couverts en recourant aux réserves. Les années à venir connaîtront aussi des pertes, selon la planification. Ce déficit de financement sera pris en considération, lors des travaux préparatoires du mandat de prestations 2022-2025, pour la détermination de la subvention cantonale annuelle. » Cette tendance est inquiétante. Les finances de la PHBern doivent impérativement être remises en ordre.

Le Conseil-exécutif pilote les hautes écoles à l'aide d'un mandat de prestations. Elles sont indemnisées au moyen d'une contribution cantonale annuelle, sur la base de l'article 45, alinéas 1 à 3 de la loi sur la Haute école pédagogique germanophone (LHEP). Cette contribution cantonale permet aux hautes écoles de tenir leur propre comptabilité, conformément à leurs besoins, en dehors du compte d'Etat du canton de Berne. « Le plan de développement, le pilotage et le financement relèvent à la fois de la compétence du canton et de celle de la Haute école pédagogique », peut-on lire textuellement à l'alinéa 1. Aussi la Direction de l'instruction publique est-elle tenue de remettre immédiatement d'aplomb les finances de la PHBern.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Combien 60 crédits ECTS coûtaient-ils pour chaque filière (coûts moyens par étudiant-e à plein temps) en 2018 ? Prière de présenter les chiffres par filière.
2. Combien 60 crédits ECTS coûtaient-ils pour chaque filière en 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 ?
3. Quelle a été l'évolution des coûts administratifs au cours de cette même période (de 2011 à 2018) ?
4. Quelle a été l'évolution des coûts de l'enseignement au cours de cette même période (de 2011 à 2018) ?
5. Pourquoi les coûts de la PHBern ont-ils augmenté plus que prévu dans le mandat de prestations ?
6. Quelles mesures le Conseil-exécutif envisage-t-il pour maîtriser la hausse des coûts et remettre de l'ordre dans les finances de la PHBern ?

Réponse du Conseil-exécutif

Les auteurs de l'interpellation souhaitent que le Conseil-exécutif et la Direction de l'instruction publique et de la culture reprennent en main l'évolution des coûts de la PHBern et remettent d'aplomb les finances de cette dernière. La Direction de l'instruction publique et de la culture élabore actuellement des solutions avec la direction de la PHBern afin d'atteindre cet objectif.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les questions de l'interpellation :

Point 1

Les coûts par filière pour 60 crédits ECTS (coûts moyens par étudiant-e à plein temps, EPT) sont les suivants pour l'année 2018 :

Coûts en 2018		PHBern		Moyenne CH		Ecart
		Coûts par EPT en CHF	Coûts par ECTS en CHF	Coûts par EPT en CHF	Coûts par ECTS en CHF	Pourcentage
Ecole enfantine et degré primaire *	Bachelor école enfantine et degré primaire	25 468	424	28 263	471	-9,9 %
Degré secondaire I*	Bachelor et master degré secondaire I	25 467	424	31 458	524	-19,0 %
Degré secondaire II*	Diplôme d'enseignement écoles de maturité	31 719	529	35 479	591	-10,6 %
Pédagogie spécialisée	Master pédagogie spécialisée	36 584	610	28 504	475	28,3 %

* filières régulières (hors formations postgrades et formations complémentaires)

En 2018, les coûts de formation à la PHBern étaient inférieurs à la moyenne nationale pour toutes les filières, à l'exception de celle de pédagogie spécialisée. Dans cette dernière, les coûts plus élevés s'expliquent vraisemblablement par le fait que, jusqu'à l'année académique 2017-2018, les conditions d'admission étaient plus restrictives et ces études étaient plus denses par rapport à la norme nationale de la CDIP. Depuis l'année académique 2018-2019, un plus grand nombre d'étudiants et d'étudiantes est admis en filière de pédagogie spécialisée et le nombre de crédits ECTS nécessaires pour valider ces études a été réduit (-15 crédits ECTS). En principe, les premiers effets (réduction des coûts moyens par EPT) de ces mesures se feront ressentir à partir de l'année 2021.

Point 2

Les coûts par filière pour 60 crédits ECTS (coûts moyens par EPT) sont les suivants pour les années 2011 à 2017 :

Coûts par an en CHF		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ecole enfantine et degré primaire *	Bachelor école enfantine et degré primaire	63 920	27 000	25 105	23 739	24 801	27 079	26 840
Degré secondaire I*	Bachelor et master degré secondaire I	66 404	24 480	25 801	24 160	24 133	26 251	26 276
Degré secondaire II*	Diplôme d'enseignement écoles de maturité (CDIP)	65 980	27 840	29 081	29 264	27 666	29 389	31 025
Pédagogie spécialisée	Master pédagogie spécialisée	55 942	33 360	37 265	30 224	33 887	35 620	34 874

* filières régulières (hors formations postgrades et formations complémentaires)

Les valeurs pour les années 2011 et 2012 ne peuvent être comparées avec les valeurs à partir de l'année 2013 car le système de calcul des coûts a changé.

Points 3 et 4

Les coûts administratifs et les coûts pour l'enseignement ont évolué comme suit au cours des années 2011 à 2018 :

Coûts par an en CHF	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coûts administratifs formations de base	14 048 658	9 231 006	10 683 719	14 337 521	16 164 770	18 240 097	20 152 185	20 029 764
Coûts de l'enseignement formations de base	33 524 109	33 584 365	32 786 978	26 518 867	26 798 553	27 976 284	28 306 821	28 643 573
Coûts totaux formations de base	47 572 767	42 815 371	43 470 697	40 856 387	42 963 323	46 216 381	48 459 006	48 673 337

EPT	1 478	1 694	1 627	1 843	1 705	1 701	1 776	1 825
------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

L'évolution des coûts totaux des formations de base de la PHBern correspond à l'évolution du nombre d'étudiants et d'étudiantes (EPT) depuis 2013. Il convient cependant de relever que,

depuis 2011, les coûts totaux des formations de base progressent plus lentement que le nombre d'EPT : par rapport à 2011, les coûts ont augmenté de 2 pour cent en 2018 pour les formations de base, tandis que la PHBern forme 23 pour cent d'étudiants et d'étudiantes (EPT) en plus. S'agissant de l'augmentation des coûts administratifs, qui a contrasté avec une nette baisse des coûts de l'enseignement en 2014, on peut constater que cette tendance s'explique principalement par l'augmentation de la transparence des coûts. Les tâches administratives ayant été centralisées en 2013 lors du regroupement des instituts des formations de base de la PHBern sur le complexe de hautes écoles vonRoll, les valeurs correspondant aux années 2011 à 2018 ne sont pas entièrement comparables. Les coûts effectifs des instituts des formations de base n'ont pu être clairement identifiés qu'après exclusion des tâches administratives. Celles-ci étaient auparavant comprises dans les coûts des filières. Depuis le regroupement sur le site vonRoll, les services de bibliothèque ainsi que l'extension des prestations informatiques liée à la transformation numérique sont regroupés pour tous les instituts des formations de base, d'où la hausse des coûts administratifs pour les formations de base. Toutefois, les coûts totaux par EPT pour les formations de base de la PHBern sont restés relativement stables au cours des dernières années.

Point 5

Les coûts de la PHBern n'ont pas augmenté plus fortement que ce qui était prévu dans le mandat de prestations. En effet, il était clair dès l'attribution du mandat de prestations actuel (2018-2021) que la PHBern ferait face, pendant cette période, à un déficit de financement touchant les projets de développement et les investissements, déficit que la haute école devrait compenser partiellement au travers de ses réserves de bénéfices. Cela a été noté dans la partie du mandat de prestations consacrée au financement. Jusqu'à présent, le Conseil-exécutif a toujours estimé que la réduction des réserves de bénéfices en vue du développement stratégique de la haute école était pertinent. Par ailleurs, la Direction de l'instruction publique et de la culture juge pour l'instant que le pourcentage de croissance de la subvention cantonale versée à la PHBern, accordé chaque année, n'a pas permis de couvrir la croissance de la masse salariale.

Le modèle de calcul pour la subvention cantonale de la PHBern se base, pour le domaine des formations de base de la PHBern, sur les coûts nationaux moyens des filières de formation des enseignants et enseignantes, tandis qu'un forfait est prévu pour le domaine de la formation continue et des services. Ce modèle vise uniquement à assurer la plausibilité du montant annuel octroyé à la PHBern, qui est prévu conformément au budget et au plan financier du canton. Ainsi, la subvention cantonale reste constante au cours de la période du mandat de prestations, d'une durée de quatre ans, et n'est modifiée qu'a posteriori en cas de variation du nombre d'étudiants et d'étudiantes. Ce système permet une planification sûre pour la PHBern comme pour le canton.

Le déficit de financement annoncé sera calculé dans le cadre des travaux préparatoires du prochain mandat de prestations (2022-2025) sur la base des coûts effectifs et sera pris en compte lors de l'évaluation et de la détermination de la subvention cantonale annuelle (voir aussi le point 6).

Point 6

Comme constaté aux points 3 et 4, l'évolution des coûts des formations de base est conforme à l'évolution du nombre d'étudiants et d'étudiantes. Aucune hausse des coûts supérieure à la moyenne n'est à constater. Au contraire, les coûts moyens pour toutes les filières de formation de base sont toujours restés en dessous des valeurs suisses moyennes ces dernières années et

l'évolution des coûts totaux des formations de base pour la période de 2011 à 2018 est modérée par rapport à la progression du nombre d'étudiants et d'étudiantes (EPT). Il apparaît donc que, grâce aux mesures d'organisation mises en place, la PHBern s'est développée en exploitant de manière optimale les potentiels d'économies. Au vu de la pénurie actuelle d'enseignants et d'enseignantes, l'évolution du nombre d'étudiants et d'étudiantes à la PHBern est positive, mais occasionne des coûts. En particulier, si cette hausse entraîne la nécessité d'organiser certains cours plusieurs fois, une augmentation radicale des coûts est à craindre ; dans un tel cas, la PHBern doit alors puiser dans ses réserves jusqu'à ce que la hausse du nombre d'étudiants et d'étudiantes ait un impact positif sur les recettes.

Globalement, le fait que la PHBern a accédé en 2014 à une plus grande autonomie financière, en tenant sa comptabilité propre, donne des résultats positifs. En revanche, pour une haute école pédagogique (HEP), il s'avère plus difficile que pour les deux autres types de haute école de créer des réserves financières en vue du développement stratégique. C'est en effet ce qui explique que, pour une HEP, la subvention cantonale et les contributions versées en vertu de l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) représentent proportionnellement une part plus élevée dans le financement global parce qu'une HEP n'a pas droit à des contributions de base de la Confédération et ne peut pas générer autant de fonds de tiers à des fins de recherche et donc de recettes générales liées à ces fonds.

Les réserves stratégiques sont importantes pour la PHBern, d'une part pour financer des projets favorisant le développement de la haute école (p. ex. numérisation) et d'autre part car elles permettent de réagir rapidement en cas d'évolution soudaine du nombre d'étudiants et d'étudiantes (en effet, le calcul de la subvention cantonale et des contributions AHES versées par les autres cantons est révisé a posteriori en cas de fluctuation du nombre d'étudiant-e-s ;). A l'heure actuelle, la PHBern dispose encore des réserves de bénéfices acquises lors du lancement du système de contributions. Cependant, celles-ci seront probablement épuisées au cours de la période du prochain mandat de prestations. Lors du calcul des subventions pour le prochain mandat de prestations, il faudra davantage tenir compte de la situation particulière de la PHBern, par rapport à l'Université de Berne et à la Haute école spécialisée bernoise, en ce qui concerne la création de réserves. La Direction de l'instruction publique et de la culture et la PHBern se penchent actuellement sur la question dans le cadre d'un projet et le Conseil-exécutif va examiner, en vue de son mandat de prestations 2022-2025, quelles mesures sont pertinentes pour l'octroi des futures subventions. L'examen des mesures peut aussi inclure des efforts d'économies de la part de la PHBern ou des ajustements des prestations requises par le canton. Il s'agit en tout cas de viser un financement durable afin de garantir des comptes équilibrés sur le long terme pour la PHBern.

Destinataire

- Grand Conseil