

Révision partielle de la loi sur l'Université : plus d'autonomie, un pilotage plus efficace

Allocution de M. le Conseiller d'Etat Bernhard Pulver,
Directeur de l'instruction publique du canton de Berne

Mesdames et Messieurs,

L'Université de Berne fête cette année ses 175 ans. Un événement mémorable qui souligne la longue tradition et l'importance du canton de Berne en tant que pôle d'enseignement supérieur en Suisse.

L'Université n'est toutefois pas la seule institution significative. Le canton de Berne dispose de quatre hautes écoles supplémentaires, deux germanophones et deux francophones, qui attestent d'un niveau de qualité élevé et d'une renommée nationale. Citons notamment la Haute école pédagogique germanophone, la Haute école spécialisée bernoise et la HEP-BEJUNE.



Pour le canton de Berne, il est d'autant plus important de garantir la qualité de l'enseignement supérieur qu'une concurrence permanente s'exerce pour attirer spécialistes, étudiants et savoir-faire, et pour disposer des meilleurs contenus d'enseignement. Cette concurrence est, à mon sens, tout à fait bénéfique, car elle encourage à trouver de meilleures solutions, à évoluer. Les jeunes de notre canton ont une chance unique de trouver, à l'issue de la scolarité obligatoire et de la maturité gymnasiale ou de leur formation professionnelle, une offre étendue de formations au degré tertiaire.

Ce n'est pas un hasard si en Suisse alémanique, la métaphore de l'alma mater est couramment utilisée pour désigner l'université. Toute institution de formation a besoin, pour se renouveler, de bases solides, de fondements. Or, pour reposer sur des fondements solides, une université qui fonctionne nécessite un mandat clairement défini, des bases légales explicites, une séparation évidente entre ses activités opérationnelles et stratégiques ainsi qu'un soutien sans équivoque des autorités politiques.

C'est pourquoi le Conseil-exécutif s'est fixé un objectif clair dans la Stratégie de la formation 2009 : consolider la position du canton de Berne en tant que pôle d'enseignement supérieur prépondérant entre les centres de Zurich et de l'Arc lémanique.

C'est dans ce contexte que nous nous sommes aujourd'hui réunis. Je vous souhaite, à toutes et à tous, la bienvenue à cette conférence de presse consacrée à la révision partielle de la loi sur l'Université.

Pourquoi le Conseil-exécutif souhaite-t-il réviser la loi sur l'Université ?

D'une manière générale, j'aime à rappeler que la loi en vigueur a déjà 13 ans. Vous pensez certainement qu'en comparaison d'autres lois, cet âge est tout à fait

honorables. Et vous avez raison, tout au moins en partie. La loi sur l'Université doit être revue en profondeur car depuis une dizaine d'années, les hautes écoles sont sans cesse confrontées à de nouveaux défis. J'y reviendrai plus en détail dans mon exposé. Cette révision induit également des modifications indirectes qui amendent, sur certains points, les deux lois plus récentes sur les hautes écoles, à savoir, la loi sur la Haute école spécialisée bernoise de 2003 et la loi sur la Haute école pédagogique germanophone de 2004.

Réforme de Bologne

Conformément à la réforme de Bologne, l'Université de Berne a introduit les cursus de bachelor et de master à l'Université de Berne, à la Haute école spécialisée bernoise et à la Haute école pédagogique germanophone.

L'enseignement et la recherche se sont développés de manière très dynamique ces dernières années. Mais si cela a permis de resserrer les liens avec nos partenaires intercantonaux et internationaux, cela a aussi contribué à accroître la pression concurrentielle.

La présente révision a pour but d'adapter la législation sur les hautes écoles à la réforme de Bologne.

Admissions

La question des restrictions d'admission à l'Université constitue un deuxième point important de la révision.

L'extension des restrictions d'admission aux études de sport a été demandée dans une intervention parlementaire. Nous répondons à cette demande en instituant une norme abstraite et générale habilitant le Conseil-exécutif à limiter, en dernier recours, l'accès à certaines filières d'études.

Autonomie

En révisant la loi sur l'Université, nous souhaitons continuer à créer les conditions qui permettront à l'Université de Berne et aux autres hautes écoles du canton de relever avec succès les défis qui les attendent. Dans ce but, la révision met l'accent sur deux aspects décisifs :

- **renforcer l'efficacité du pilotage stratégique des hautes écoles par le Conseil-exécutif**

mais aussi

- **renforcer l'autonomie et la liberté d'action des hautes écoles.**

Nous souhaitons ainsi dissocier clairement les compétences stratégiques et opérationnelles. Il convient en effet de donner aux hautes écoles les compétences

leur permettant d'assumer elles-mêmes les tâches qui sont essentielles à leur fonctionnement et de prendre les décisions au niveau approprié.

De son côté, le Conseil-exécutif entend développer et renforcer le pilotage politique et stratégique des hautes écoles.

Qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

Je tiens à souligner qu'il n'est pas question, dans le cadre de cette révision, de tout « réinventer ». Nous avons en effet souhaité conserver ce qui fait la force des hautes écoles bernoises tout en respectant les structures et les particularités qui sont le fruit de l'histoire.

1. Renforcer l'efficacité du pilotage stratégique des hautes écoles par le Conseil-exécutif

La présente révision doit nous permettre de créer les conditions habilitant le Conseil-exécutif à piloter plus efficacement les hautes écoles sur le plan stratégique tout en dissociant de manière plus explicite les compétences stratégiques et opérationnelles. La transparence et le dialogue jouent ici un rôle essentiel. Pour améliorer le pilotage des hautes écoles de manière adéquate, le Conseil-exécutif souhaite renforcer son influence dans deux domaines :

- le mandat de prestations et le controlling,
- la désignation et la révocation des membres de la direction de l'Université et des conseils de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone.

Enfin, le Conseil-exécutif doit être assisté dans le pilotage de l'Université par un comité d'orientation stratégique.

Permettez-moi de développer ici ces trois points plus en détail.

1.1 Mandat de prestations

Généralement renouvelé tous les quatre ans, le mandat de prestations confié par le Conseil-exécutif aux hautes écoles doit rester l'instrument clé du pilotage cantonal. Les Directions doivent toutefois davantage être impliquées dans l'élaboration du mandat de prestations et dans le processus de controlling.

Le Conseil-exécutif entend par ailleurs consolider ses compétences en matière de conduite stratégique par le biais d'entretiens de controlling annuels avec les trois hautes écoles germanophones du canton (Université, Haute école spécialisée bernoise, Haute école pédagogique germanophone).

1.2. Désignation et révocation des membres de la direction de l'Université et des conseils des hautes écoles

La désignation et la possibilité de révoquer des membres de la direction de l'Université et des conseils des hautes écoles par le Conseil-exécutif constituent le deuxième instrument de pilotage clé. Jusqu'à présent, le Conseil-exécutif désignait les membres de la direction de l'Université et des conseils des hautes écoles. Cette compétence lui reste acquise, mais il pourra aussi désormais les révoquer en tout temps pour de justes motifs. Les conseils de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone resteront compétents pour l'accomplissement du mandat de prestations et pour les questions financières. A l'Université, ces tâches seront assumées par la direction.

1.3 Comité d'orientation chargé des questions de formation universitaires

Afin d'optimiser le pilotage de l'Université, nous prévoyons aussi d'instituer un comité d'orientation stratégique. Celui-ci doit être chargé de conseiller le Conseil-exécutif sur les questions importantes et d'assumer la fonction de « caisse de résonance » en étant à la fois observateur attentif des tendances et des évolutions et organe d'information du Conseil-exécutif. Il doit être composé de personnalités représentant la société et les milieux politique, scientifique et économique.

Pourquoi avons-nous renoncé à la création d'un conseil de l'Université doté de compétences décisionnelles, comme cela a été proposé à maintes reprises ?

Il y a plusieurs raisons à cela :

- Si nous instituons un conseil de l'Université, le Conseil-exécutif serait obligé de lui déléguer la désignation des membres de l'Université. Or c'est précisément ce que nous voulons éviter. Le Conseil-exécutif doit absolument conserver cette compétence afin d'accentuer son influence sur les questions stratégiques.
- Le remplacement de structures qui ont prouvé leur efficacité ne se justifie que si les avantages qui en découlent sont prépondérants. Je pense par conséquent qu'il convient de renoncer à un niveau de direction supplémentaire. La surveillance et le controlling doivent être assurés par la Direction de l'instruction publique et par le Conseil-exécutif, dont le rôle doit être renforcé. Ce dernier doit pouvoir compter sur le soutien du comité d'orientation stratégique.
- Un organe venant s'ajouter à la direction et au sénat créerait un niveau de décision supplémentaire et compliquerait ainsi les processus.

2. Plus d'autonomie pour les hautes écoles

Comme je l'ai déjà évoqué, le canton de Berne souhaite consolider sa position en tant que pôle d'enseignement supérieur prépondérant entre Zurich et Genève et prendre toutes les dispositions propres à garantir l'avenir des hautes écoles bernoises. C'est la raison pour laquelle nous devons non seulement préserver ce qui fait aujourd'hui leur force, mais aussi renforcer leurs atouts.

Pour que les hautes écoles puissent réagir avec souplesse aux changements et s'affirmer face à la concurrence suisse et internationale, elles ont besoin d'une latitude plus importante. Pour que le pilotage soit efficace, il est décisif de dissocier nettement les compétences opérationnelles et stratégiques. Une telle dissociation a d'ailleurs été revendiquée dans plusieurs interventions parlementaires. La révision partielle de la loi sur l'Université entend étendre la liberté d'action de l'Université dans trois domaines essentiels :

- l'organisation et le personnel,
- le pilotage et les finances,
- les bases légales.

2.1. Organisation et personnel

Nous souhaitons renforcer considérablement l'autonomie de l'Université dans le domaine du personnel. Cet objectif est d'autant plus important que l'Université est livrée à une âpre concurrence dans le recrutement de ses professeurs et qu'elle doit réagir rapidement pour se doter des capacités requises.

En vertu de la nouvelle loi, les chaires de l'Université ne sont plus instituées ou modifiées par le Conseil-exécutif, mais par l'Université. La sélection et l'engagement des professeurs et professeures ordinaires passe également dans le domaine de compétences exclusif de l'Université.

Nous contribuons ici à simplifier considérablement le système car le Conseil-exécutif n'est pas l'instance la plus appropriée pour recruter les membres du corps professoral. Les compétences professionnelles jouent un rôle déterminant dans la sélection des candidats et candidates et les responsables de l'Université sont sans doute les mieux placés pour les évaluer. Comme je l'ai déjà évoqué, le Conseil-exécutif pilote l'Université au moyen d'un mandat de prestations précisant les filières qui doivent être proposées. Mais en définitive, c'est à l'Université qu'il doit appartenir de définir les chaires et de désigner les personnes qui les occuperont. Le Conseil-exécutif outrepasserait ses compétences s'il désignait dans le mandat de prestations non seulement les prestations à accomplir, mais aussi les instruments (chaires) et les personnes (professeurs) permettant d'accomplir ces prestations.

Cependant, l'engagement des collaborateurs et collaboratrices des hautes écoles reste soumis à un régime de droit public, même s'il est tenu compte des besoins spécifiques à l'enseignement et à la recherche dans la législation spéciale.

Enfin, le projet prévoit de transférer du Grand Conseil au Conseil-exécutif la compétence de créer ou supprimer des facultés à l'Université ou des départements à la Haute école spécialisée. C'est aujourd'hui déjà le cas pour les instituts de la Haute école pédagogique. Ce transfert de compétence permet de décharger le Grand Conseil de cette tâche et d'accélérer fortement le processus décisionnel, le Conseil-exécutif pouvant décider plus rapidement que le parlement cantonal.

2.2. Pilotage et financement

Le Conseil-exécutif doit continuer de piloter les hautes écoles au moyen d'un mandat de prestations. Toutefois, pour donner une plus grande latitude aux hautes écoles, ses comptes doivent complètement être détachés du compte d'Etat.

Dans ce but, nous souhaitons désormais assortir le mandat de prestations d'une subvention cantonale annuelle. Le passage à un système de subventionnement doit permettre aux hautes écoles de tenir leurs comptes indépendamment du compte d'Etat. Elles doivent être libres de disposer à leur guise de leurs ressources pour accomplir au mieux le mandat de prestations du Conseil-exécutif.

Un organe de révision doit être désigné par le Conseil-exécutif pour réviser les comptes annuels, qui seront approuvés chaque année par le Conseil-exécutif.

Ce modèle de subventionnement s'est déjà imposé dans d'autres institutions, notamment les hautes écoles d'autres cantons, ainsi que dans les EPF.

2.3. Bases légales

Sur le plan juridique, la révision partielle de la loi sur l'Université renforce l'autonomie des hautes écoles. Elle prévoit :

- que les hautes écoles puissent dorénavant édicter leurs statuts, qui fixent leur organisation, sans devoir les soumettre à l'approbation du Conseil-exécutif. Le même principe doit aussi s'appliquer à tous les règlements de faculté et règlements de formation continue de l'Université.
- qu'à l'Université de Berne, le sénat soit désormais seul responsable du programme général et des règlements qui concernent l'ensemble de l'Université.

Par contre, les règlements régissant les études et les examens de toutes les hautes écoles doivent rester soumis à l'approbation du canton. Cela doit permettre, d'une part, de protéger les étudiants et les étudiantes en garantissant la sécurité du droit (contrôle de ces règlements par la Direction de l'instruction publique) et, d'autre part, de garantir la qualité de l'offre de formation.

3. Restrictions d'admission à l'Université de Berne

Je passe la parole à Jakob Locher, chef de l'Office de l'enseignement supérieur, qui va approfondir avec vous trois points capitaux de la révision :

Mise en œuvre de la déclaration de Bologne

La déclaration de Bologne a été signée en 1999 par 29 Etats européens, dont la Suisse. Entre-temps, le nombre des Etats signataires est passé à 46. Permettez-moi de vous rappeler brièvement les objectifs de cette déclaration.

L'harmonisation des structures d'études doit permettre de renforcer la coordination européenne dans le domaine de l'enseignement supérieur. Une telle harmonisation, conjuguée avec la mise en place d'un système européen de transfert et cumul des crédits, doit permettre d'accroître la mobilité des étudiants. Par ailleurs, l'introduction du bachelor comme premier titre sanctionnant des études doit permettre d'accélérer l'entrée dans la vie active.

Notre plus grand défi a été de réorganiser les filières d'études. Toutes les filières de l'Université ont été revues, reconçues et adaptées au système de Bologne.

Mise en place d'un système de subventionnement

Un élément essentiel permettant d'accroître l'autonomie financière des hautes écoles est l'octroi d'une subvention cantonale. Les hautes écoles ne relèvent plus, avec leurs comptes de résultats, du processus de présentation des comptes cantonal. Le Grand Conseil approuve, dans le cadre du budget, les subventions destinées aux hautes écoles. Le Conseil-exécutif approuve quant à lui les montants accordés annuellement conformément au mandat de prestations. Ce système correspond en gros au système de financement des hôpitaux par le canton.

La surveillance, y compris la surveillance financière, reste acquise au canton. Les autres bailleurs de fonds (Confédération, Fonds national suisse, etc.) contrôlent également l'affectation des moyens qu'ils ont octroyés.

En ce qui concerne le système de comptabilité appliqué, le canton et les organes nationaux (CUS, OFFT, CDIP) édictent des prescriptions qui doivent obligatoirement être suivies par les institutions.

Restrictions d'admission

Les restrictions d'admission ne sont populaires ni auprès des hautes écoles, ni auprès des autorités politiques chargées de statuer en la matière. Néanmoins, cet instrument doit être prévu par la loi. Jusqu'à présent, à l'Université de Berne, seules les filières médicales pouvaient recourir au numerus clausus. Avec l'adoption de la motion Zryd par le Grand Conseil, le numerus clausus a explicitement été revendiqué pour les études de sport.

Le projet mis en consultation prévoit d'étendre la possibilité d'instituer des restrictions d'admission à toutes les filières d'études. Les lois sur la Haute école spécialisée bernoise et la Haute école pédagogique germanophone énoncent déjà les conditions permettant de restreindre l'accès aux études. A la Haute école spécialisée, l'accès aux études est surtout limité aux filières de la Haute école des

arts ainsi qu'aux filières du domaine de la santé. A la Haute école pédagogique, il n'a pas encore été nécessaire de recourir au numerus clausus.

La décision de restreindre l'accès à une filière d'études est toujours prise en dernier recours. Pour l'Université, il n'est possible d'arrêter des restrictions d'admission qu'en coordination avec les autres cantons universitaires. Les restrictions doivent être ordonnées par le Conseil-exécutif pour des filières définies et pour une année seulement. Une chose est sûre : les restrictions d'admission devront toujours, comme cela a été le cas jusqu'à présent, être décidées en dernier recours. Le Conseil-exécutif est particulièrement attaché à ce que les titulaires d'une maturité puissent accéder sans restriction à l'enseignement supérieur. L'inscription dans la loi d'une norme abstraite et générale doit simplement donner la possibilité de restreindre l'accès aux études s'il le faut, rien de plus.

4. Conclusion

Mesdames et Messieurs,

Je suis persuadé que la révision partielle de la loi sur l'Université permettra de garantir l'avenir des hautes écoles dans le canton de Berne. En renforçant les attributions du Conseil-exécutif en matière de pilotage et en consolidant l'autonomie des hautes écoles, nous créons les conditions permettant au canton d'affirmer, dans les années à venir, sa position de pôle d'enseignement supérieur prépondérant en Suisse. Avec la révision partielle de la loi sur l'Université et les modifications indirectes de la loi sur la Haute école spécialisée bernoise et de la loi sur la Haute école pédagogique germanophone, nous créons des bases légales modernes qui n'ont rien à envier à celles des autres cantons. Nous modifions juste ce qu'il faut, sans toucher à ce qui fait la force de notre enseignement supérieur.

Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions ou demandes d'interview.