Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Hugo Raemy / Andrea Burgener Woeffray 2014-CE-1
Haute Ecole pédagogique Fribourg

I. Question

La HEP Fribourg connaît un certain nombre de difficultés qui prétéritent le climat et la collaboration entre certains services de l'établissement. L'enquête de satisfaction des collaborateurs et collaboratrices de la HEP et le rapport d'analyse rédigé par un expert externe l'attestent.

La DICS a confié à Messieurs Beat Bucher et Rémy Villemin le mandat dans le cadre du projet Aria(d)ne l'objectif de dégager des solutions viables aux difficultés citées ci-dessus.

Un mandat de projet ambitieux et détaillé a été validé le 8 janvier 2013 par Mme la Conseillère d'Etat Isabelle Chassot et communiqué aux collaborateurs et collaboratrices de la HEP.

Mme Chassot a insisté dans ce mandat de projet (voir p. 4) sur la communication et la transparence, étant donné la situation interne difficile. Ainsi, il est écrit en p.4 du projet de mandat :

« Une attention particulière sera accordée à la communication dans le cadre du projet. Une grande importance sera ainsi vouée à la transparence et à la participation. Un accès à tous les documents rédigés, y compris aux résultats intermédiaires, devra être mis en place via l'intranet de l'établissement pour tous les participants et participantes au projet ».

Mes questions au Conseil d'Etat sont donc les suivantes :

1. Quels sont les résultats concrets de ce projet Aria(d)ne après un an de travail ?
2. Pourquoi les deux chefs de projet ont quitté le projet ?
3. Combien le projet a-t-il coûté jusqu'ici ?
4. Le climat et la collaboration au sein de la HEP se sont-ils améliorés ?
5. Les prescriptions quant aux objectifs de transparence et de communication du projet ont-elles été respectées ?
6. Comment la Commission HEP est impliquée dans le projet Aria(d)ne ?
7. Est-ce que le Conseil d'Etat partage l'opinion selon laquelle les évaluations externes (personnelles comme matérielles) doivent être menées indépendamment des instances dirigeantes de l'établissement ?

30 décembre 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

La Haute école pédagogique de Fribourg (HEP-PH FR) remplit les missions qui lui sont attribuées de par la loi sur la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise (LHEP), notamment en délivrant des diplômes qui bénéficient d'une reconnaissance intercantonale. Ses prestations sont de haute qualité et lui assurent un positionnement au niveau national, voire international. Elle connaît toutefois certaines difficultés à l'interne, difficultés confirmées par l'enquête de satisfaction des collaborateurs et collaboratrices de la HEP-PH FR effectuée en 2012 et le rapport d'analyse qui lui fait suite, rédigé par un expert externe. Il est cependant important de préciser que la satisfaction générale qui en ressort s'avère être très élevée et que l'évaluation critique ne concerne que quelques aspects particuliers. Un groupe minoritaire semble aussi avoir une perception beaucoup plus négative que la moyenne du personnel de la HEP-PH FR. Le Conseil de direction de la HEP-PH FR (Cdir) ainsi que la Direction de l'instruction publique de la culture et du sport (DICS), conscients de certaines difficultés, ont pris, avant même de proposer l'enquête de satisfaction et d'en connaître les résultats, de nombreuses mesures afin de mieux comprendre les raisons des tensions perçues et d'apporter les solutions nécessaires.

Pour rappel, l'adoption par le Grand Conseil fribourgeois de la LHEP, le 4 octobre 1999, a constitué un acte politique décisif dans le long processus de la tertiarisation de la formation des enseignants et enseignantes primaires. Il s'agissait de l'acte fondateur de la HEP-PH FR avec lequel débutait la mise en place de cette nouvelle école. Car, même si la HEP-PH FR a repris en grande partie le personnel de l'Ecole normale cantonale et qu'elle a trouvé place dans ses locaux, il s'agissait bien de donner naissance à une institution entièrement nouvelle et non seulement de transformer une institution existante. Cette rupture radicale a été nécessaire en raison, d'une part, du nouveau positionnement au sein du système de formation avec le passage de niveau secondaire au niveau tertiaire et, d'autre part, de la nouvelle structure de fonctionnement avec le regroupement des entités précédemment séparées dans une institution investie de missions multiples et de surcroît bilingue. Si l'acte de fondation de la HEP-PH FR est clairement identifiable, sa mise en place a été, par contre, un long processus progressif. Les anciennes institutions et la nouvelle structure ont coexisté pendant plusieurs années avec leurs directions respectives. En outre, certains enseignants et enseignantes ont été engagés dans deux entités ayant des exigences et un fonctionnement fort différents. En réalité, c'est uniquement avec la clôture de l'Ecole normale cantonale que la HEP-PH FR a obtenu l'entière maîtrise de sa structure, de son personnel et de ses bâtiments, et a pu se développer en tant que haute école. Il s'agit donc toujours et encore d'une institution très jeune et qui, même si elle a déjà fait ses preuves, doit poursuivre son développement en tant qu'institution de niveau tertiaire.

C'est pour mettre en œuvre tous les changements préconisés par le cadre légal (loi sur la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et sa révision en cours, ainsi que la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles) et les nouveaux plans d'études (PER et Lerhplan21) que la DICS a mandaté le Cdir de la HEP-PH FR pour réaliser les modifications nécessaires tant sur le plan organisationnel (autonomisation) que sur le plan du contenu (plan d'études). La HEP-PH FR doit aujourd'hui assurer sa position dans le paysage suisse des hautes écoles (nombre minimum d'étudiants et étudiantes, obtention de fonds tiers du FNS, conformité aux processus de Bologne, accréditation institutionnelle, adaptation du plan d'études, renforcement du bilinguisme, etc.), ce qu'elle a fait jusqu'à ce jour et qu'elle continuera de faire.

Les difficultés, mises en évidence dans l'enquête de satisfaction et le rapport susmentionnés, sont en partie inhérentes à cette transformation institutionnelle. En effet, de tels changements ont évidemment modifié le statut, la fonction et/ou le cahier des charges de certains collaborateurs et collaboratrices. Néanmoins, il faut relever que, malgré toutes ces modifications, l'ensemble du personnel de la HEP-PH FR a fait preuve d'un grand engagement dans le but de hisser la HEP-PH au rang de haute école et d'obtenir la reconnaissance de son diplôme par la CDIP, et qu'il continue d'œuvrer avec conviction pour le développement de l'institution.

Afin de donner à ce processus toutes les chances de se poursuivre et afin de résoudre les difficultés évoquées plus haut, la DICS a confié à deux experts externes, reconnus dans leur domaine, le mandat de projet Aria(d)ne. Ce projet, conduit par la DICS, avait comme objectifs :

> le traitement et la canalisation des conflits et des tensions qui agitent la HEP-PH FR sur le plan institutionnel ;

> l'institutionnalisation des solutions qui contribueraient à l'avenir à éviter/anticiper les conflits et tensions ainsi qu'à promouvoir l'autonomisation au sein de la HEP-PH FR ;

> le traitement et la clarification des tensions et des conflits sur les plans personnel et relationnel, et la recherche éventuelle de moyens/variantes comme solutions (externes au projet) à ce niveau.

Par ailleurs, il s'agissait d'examiner la question des responsabilités et des compétences à *tous* les niveaux hiérarchiques, y compris celui de la gouvernance de la formation des enseignantes et des enseignants cantonaux, du bilinguisme et de la communication, et ce en relation avec la révision de la LHEP.

Question 1 :

Suite aux critiques exprimées dans le cadre de l'enquête de satisfaction, la Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport a fait appel à deux experts externes pour leur confier un mandat dans le but de préciser l'analyse de la situation et de proposer des solutions. Ce mandat, élaboré avec l'apport des experts, a été signé le 13 février 2013 et consistait à assurer la conduite et le suivi du projet Aria(d)ne évoqué ci-dessus. L'approche participative des deux experts les a amenés à initier le projet en mettant sur pied des groupes de travail. Ces groupes de travail ont mené des discussions et ont pu mettre en commun leurs points de vue sur les thématiques soumises à l'expertise. Après cinq mois du déroulement du projet, la Directrice a cependant constaté que l'état d'avancement des travaux ne répondait pas à ses attentes et a demandé un rapport intermédiaire, qu'elle a reçu le 18 août 2013. Ce rapport a mis en exergue une divergence majeure entre la DICS et les experts en ce qui concerne l'interprétation du mandat, son déroulement attendu, ainsi que les compétences et les responsabilités des acteurs et actrices. Finalement, une différence d'approche méthodologique a également été constatée, la Directrice jugeant que les travaux effectués n'avaient pas conduit aux résultats escomptés en termes d'analyse de la problématique et de propositions concrètes pour la poursuite des travaux. Les experts ont, par contre, mis en avant le processus de réflexion en cours, processus dans lequel ils souhaitaient engager de manière active un nombre encore plus important de participants et participantes au sein de la HEP-PH FR.

Question 2 :

La DICS attendait des experts qu'ils précisent les objectifs inscrits dans le mandat du projet Aria(d)ne et qu'ils circonscrivent leur démarche. La démarche très ouverte choisie par les experts a par contre induit une certaine diffusion, voire une multiplication de questionnements. La conséquence en a été que le projet, devenu toujours plus vaste et plus complexe, a fini par être dépassé par son contexte, de l'aveu des experts eux-mêmes. Les discussions menées suite au rapport intermédiaire ont démontré des différences majeures entre la DICS et les experts au niveau du jugement porté sur le mandat, la méthodologie employée, l'état d'avancement du projet et les résultats obtenus. Les deux parties ont conclu au besoin de redéfinir aussi bien le contenu et les objectifs du mandat que la méthodologie de travail. Une interruption du mandat en cours a alors été décidée. La possibilité de poursuivre la collaboration entre la DICS et les deux experts dans un nouveau cadre a également été examinée, mais les différences d'approche constatées précédemment ont conduit à la conclusion que les conditions d'une telle poursuite de collaboration n'étaient pas réunies.

Question 3 :

Les coûts du projet à ce jour se montent à CHF 61 461.45, y compris la préparation du projet de mandat, en janvier 2013. Ces coûts englobent les séances avec les groupes de travail, les divers entretiens avec la direction de la HEP-PH FR et avec la DICS, la rédaction des mandats aux divers groupes de travail et du rapport intermédiaire, ainsi que les frais de déplacement des experts externes.

Question 4 :

Les intervenants externes ont mis en place des groupes de travail qui ont débattu des éléments problématiques relevés dans l'enquête de satisfaction et dans le rapport de juin 2012. Par contre, ils n'ont pas proposé des solutions à y apporter et un certain nombre de difficultés ont subsisté. De surcroît, une lassitude quant aux plaintes exprimées par quelques collaborateurs et collaboratrices s'est nouvellement installée auprès de leurs collègues, qui expriment leur désir de pouvoir travailler dans un climat serein. En même temps, les projets de développement de la HEP-PH FR se sont poursuivis avec succès, ceci en ce qui concerne par exemple la mise en place du nouveau plan d'études, le renouvellement de l'accréditation ISO, le renouvellement de la reconnaissance CDIP, des projets de recherche et de développement, l'amélioration des procédures administratives et financières, la collaboration avec l'Université (mise en place d'une nouvelle filière DAES1 en arts visuels), la mise en consultation de la nouvelle LHEP ou l'augmentation du nombre d'étudiants et étudiantes.

Si tout ceci a été possible, c'est bien grâce à une collaboration efficiente entre le Cdir et la DICS, d'une part, entre le Cdir et les collaborateurs et collaboratrices de la HEP-PH FR, d'autre part, tous convaincus de l'importance de disposer dans le canton de Fribourg d'une institution de formation des enseignants et enseignantes de qualité et reconnue. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit de poursuivre le dialogue avec les personnes mécontentes afin de comprendre leurs arguments et leurs objectifs et de leur apporter les réponses adéquates.

Question 5 :

Durant l'ensemble du projet, la communication a été assurée par la DICS par les messages électroniques ou dans les séances de la Commission HEP, et par le Cdir lors des diverses séances d'information. Lors de la séance de rentrée 2013/14, les informations concernant les difficultés rencontrées dans le cadre du projet Aria(d)ne ont été transmises à l'ensemble du personnel, précisant que, dès que la suite donnée au projet serait connue, le personnel en serait informé. Les documents liés aux séances d'information sont disponibles sur l'intranet de la HEP-PH FR.

A l'interne du projet Aria(d)ne, les intervenants externes ont eu à leur disposition une plate-forme intranet dans laquelle ils pouvaient déposer leurs documents et/ou autres informations. De plus, que ce soit dans le groupe de projet ou dans le comité de pilotage, des délégué-e-s de l'Assemblée des formateurs et formatrices, ainsi que de l'Association des collaborateurs et collaboratrices étaient présents afin de relayer l'information.

Par contre, il est vrai que la communication concernant la décision de mettre un terme au projet Aria(d)ne, et dès lors aux mandats des deux intervenants externes, n'a pas pu être relayée de manière optimale à l'ensemble du personnel de la HEP-PH FR. Le comité de pilotage Aria(d)ne a entériné cette décision le 14 octobre 2013, le groupe de projet en a été informé le 19 décembre en séance spéciale et l'ensemble du personnel a reçu l'information seulement le 28 janvier 2014. Le changement à la direction de la DICS a influencé en effet ce calendrier, la diffusion de l'information au personnel de la HEP-PH FR n'ayant pu avoir lieu qu'après son approbation par le nouveau conseiller d'Etat.

Question 6 :

Les résultats de l'enquête de satisfaction menée en 2012 et du rapport qui a fait suite ont été présentés à la Commission HEP le 10 octobre 2012. Elle a alors mené une discussion à ce sujet et a été associée aux réflexions préalables au projet Aria(d)ne. Elle a ensuite reçu les documents du mandat le 14 février 2013, et a été informée de l'ensemble du processus dans ses séances du 27 mars et du 26 juin 2013. Les procès-verbaux de ces séances sont mis à disposition de l'ensemble du personnel de la HEP-PH FR via intranet.

Question 7 :

Des évaluations tant externes qu'internes doivent se dérouler toujours selon des procédures qui garantissent la qualité de leurs résultats. Leur déroulement dépend du type d'évaluation et de l'objectif visé. Ainsi, l'enquête de satisfaction, qui doit permettre à chacun et chacune de se prononcer librement, a été anonyme et menée sans intervention de la direction de la HEP-PH FR. C'est aussi dans le souci d'avoir un regard neutre et professionnel sur les difficultés mises en évidence par cette enquête que la DICS et le Cdir ont souhaité profiter du soutien d'experts externes. Toutefois, la recherche des solutions adéquates et surtout ensuite leur mise en place nécessitent la participation et la collaboration de toutes les personnes impliquées au sein de l'institution, y compris des membres du Cdir.

Le projet Aria(d)ne ayant démontré les limites d'un mandat trop large et trop ouvert, la poursuite des travaux doit faire l'objet d'un projet au contenu et objectifs mieux définis. Ainsi, un petit groupe de personnes a été chargé de procéder à cette analyse initiale et de proposer ce nouveau projet. Il s'est attelé à dégager des pistes d'amélioration du fonctionnement institutionnel, en

clarifiant le cadre institutionnel, les rôles et les compétences de chacun et chacune et le processus décisionnel. C'est aussi dans ce but et dans celui d'achever le processus de transformation de l'école normale en haute école que la loi sur la HEP est en cours de révision et que le projet de modification sera transmis au Grand Conseil encore cette année.

1er avril 2014