CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES HES-SO/S2 06.044

Rapport de la commission des affaires extérieures au Grand Conseil
relatif au
rapport de la commission interparlementaire de contrôle des HES-SO/S2

(Du 30 octobre 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés,

I. INTRODUCTION

A l'occasion du budget, la commission des affaires extérieures a l'avantage de vous transmettre le rapport de la commission interparlementaire de contrôle des HES-SO/S2.

Une délégation de sept membres de notre commission des affaires extérieures participe aux travaux de la commission interparlementaire de contrôle des HES-SO et HES-S2. Cette délégation est composée de:

Mme Marianne Guillaume-Gentil	(S)	cheffe de délégation, membre du bureau et présidente de la commission interparlementaire de contrôle des HES
Mme Laurence Boegli	(PopVertsSol)	
Mme Béatrice Bois	(S)	
M. Claude Borel	(S)	
M. Pierre-Alain Storrer	(UDC)	
M. Boris Keller	(R)	
M. André Obrist	(L-PPN)	

La commission interparlementaire a un rôle souvent mal cerné, pourtant nous considérons ce rôle essentiel parce qu'il permet d'analyser en détail, ce qui est fastidieux, le fonctionnement fort complexe des HES, de contrôler si les règles de bonne gouvernance sont respectées et si les buts stratégiques définis par l'instance exécutive sont atteints ou, pour le moins, tendent à l'être.

II. CONCLUSION

Vous avez reçu un exemplaire du rapport de cette commission présidée avec enthousiasme par Mme Guillaume-Gentil, nous nous abstenons donc de le développer et se basant sur ses conclusions nous vous recommandons son acceptation.

Nous vous proposons de prendre acte du rapport. Le Grand Conseil peut faire des propositions qui seront transmises par les délégué-e-s à la commission interparlementaire et au comité stratégique.

Le présent rapport a été adopté par le bureau de la commission le 30 octobre 2006.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 30 octobre 2006

Au nom de la commission des affaires extérieures:

Le président, J.-C. PEDROLI

Le rapporteur, P.-A. STORRER

Remarque:

Le document de l'exécutif, intitulé *"Rapport d'information 2005 du comité stratégique aux délégué-e-s de la commission interparlementaire de contrôle HES-SO; objectifs stratégiques et résultats obtenus"*, n'est pas envoyé à l'ensemble du Grand Conseil. Ce document peut être consulté sur le site www.hes-so.ch/admin et les informations concernant le login (nom d'utilisateur et mot de passe) sont disponibles auprès du service du Grand Conseil.

ANNEXE

RAPPORT DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTROLE DES HES

Rapport du Bureau de la commission interparlementaire de contrôle des HES SO - S2, établi par son Bureau

Mesdames et Messieurs les Présidents des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,
Mesdames et Messieurs les députés,

Comme chaque année, la commission établit un rapport à l'intention des parlements qui y ont délégué des membres. Vous avez donc en main le troisième rapport annuel de la commission interparlementaire, celui de l'année 2006.

Le bureau de la commission est composé des chefs des délégations cantonales, soit Mmes et MM. les députés Benoît Rey (FR), Jean-Albert Ferrez (VS), Janine Hagmann (GE), Anne-Marie Depoisier (VD), Anne Seydoux (JU), Anne-Lise Vaucher (BE) et la soussignée, présidente de la commission pour l'année 2006.

I. FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

Le bureau s'est réuni à 3 reprises, quelques jours avant les séances plénières de la commission, afin d'en organiser les travaux et de les coordonner avec ceux des délégations cantonales, qui, en règle générale, se réunissent préalablement dans chaque canton.

Pendant cette année 2006, la délégation genevoise a été en partie renouvelée à la suite des élections cantonales genevoises et, en septembre, nous avons eu le plaisir d'accueillir la délégation bernoise, Berne ayant ratifié la convention HES-SO et pouvant ainsi se joindre à notre commission de contrôle.

Nous remercions sincèrement Mme Anne-Catherine Lyon, présidente des comités stratégiques, qui nous apporte des communications toujours intéressantes.
La commission remercie également MM. Marc-André Berclaz, président des comités directeurs et Thierry Bregnard, responsable financer: leur collaboration à toutes les séances de bureau et de la commission plénière facilite beaucoup nos travaux et nous permet de faire le lien avec les comités stratégiques et directeurs.
La présence du secrétaire de la commission, Olivier Rapin, est très appréciée, car il suit nos débats depuis le début; qu'il soit ici vivement remercié pour son efficacité et sa disponibilité. Enfin, Mme Lydia Christe, secrétaire aux procès-verbaux des séances plénières est aussi mentionnée, pour la qualité de son travail.

II. SEANCE DU 16 JANVIER 2006

Nous avons invité le professeur Pascal Sciarini, directeur du département de science politique de la faculté de Sciences économiques et sociales de l'Université de Genève pour nous entretenir des compétences des parlements dans le cadre des collaborations intercantonales.

Au cours de son exposé, il a développé plusieurs thèses, dont nous citons ici les principales:

– La collaboration intercantonale est nécessaire et va s'intensifier à l'avenir dans le cadre de la RPT (nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre cantons et Confédération).

– La collaboration est source de déficit démocratique: qu'on le veuille ou non, les collaborations intercantonales créeront un quatrième niveau de compétence: le pouvoir intercantonal.

– Il faut standardiser l'organisation et les règles de procédures entre les divers cantons, afin que les commissions des affaires extérieures aient les mêmes compétences dans chaque canton.

La discussion qui a suivi était fort intéressante et a soulevé encore beaucoup d'interrogations.

Monsieur le Conseiller d'Etat Claude Roch qui remplaçait Mme Anne-Catherine Lyon nous a transmis les communications des comités stratégiques:

– Domaine Design HES-SO: la Confédération a approuvé la nouvelle structure du domaine Design proposée par la HES-SO. Deux pôles artistiques sont ainsi créés, l'un à Genève et l'autre à Lausanne, tandis que la filière Design de la Haute Ecoles d'arts appliqués de la Chaux-de-Fonds disparaît. Par ailleurs, pour le compte de la Haute Ecole ARC, la HES-SO a nanti la Confédération de la demande d'ouverture d'une nouvelle filière d'ingénieur designer. Evaluation et réponse en juin 2006.

– Master en architecture: La CDIP (Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique) a accepté que la filière Master en architecture soit intégrée dans l'accord AHES. Ce point règle le financement des étudiants originaires de Suisse alémanique et du Tessin.

– Organisation des filières de Master: une convention est actuellement en discussion entre la Confédération et les cantons pour clarifier les coûts et la durée de formation.

– Domaine Musique: les conservatoires de Genève et de Lausanne ont obtenu la reconnaissance HES, tandis que l'étude des demandes de reconnaissance des conservatoires de Fribourg, Neuchâtel et Sion est en cours.

– Extension de l'autorisation de gérer les HES: elle sera évaluée en 2006 pour les domaines SSA (Santé, Social et Arts).

– Journée nationale de la recherche: Cet événement organisé par l'OFFT (Office fédéral de la Formation professionnelle et de la Technologie) et la Conférence suisse des HES s'est déroulé le 11 mai 2006. Il visait à valoriser les compétences et le potentiel des différentes filières.

Nous avons ensuite entendu Mme Sophie Barbaza, responsable des missions HES-SO, qui nous a parlé de la reconnaissance des diplômes HES cantonaux (filières santé et social).

Au chapitre des recommandations générales, la commission de reconnaissance a insisté sur une intensification des collaborations inter-filières et inter-sites. La promotion de la mobilité et l'analyse approfondie des possibilités de regroupement des sites à petits effectifs sont également recommandées.

M. Marc-André Berclaz nous a présenté le plan financier et de développement 2008 – 2011.

– En matière de stratégie et sur un plan institutionnel, divers objectifs sont poursuivis, soit l'ancrage de la formation dans la pratique, le développement du support à l'innovation, le renforcement du pilotage commun et la gestion de l'institution par conventions d'objectifs.

– Sur le plan de l'évolution, on relève l'arrivée des domaines de la musique et des arts visuels avec des cultures très différentes, la création de Masters qui devra s'opérer avec la plus grande prudence économique, l'accueil de 14'000 étudiants en 2011, année qui devrait marquer le sommet du nombre d'étudiants de la HES-SO, avant une diminution éventuelle liée à la démographie.

– En collaboration avec la commission interparlementaire, la HES-SO souhaite développer la collaboration intercantonale au-delà de la formation et poser les bases d'un partage de compétences.

– La HES-SO souhaite développer des outils-clés pour un renforcement des pôles régionaux et de réseaux d'instituts, pour permettre à de petites unités de bénéficier de collaborations avec des structures plus grandes et, ainsi, de subsister.

– Il s'agit de veiller au maintien de la stabilité dans le développement financier, sous réserve de l'octroi des moyens attendus de la Confédération pour l'élargissement aux domaines SSA et découlant de la loi révisée sur les HES.

– Les efforts de la HES-SO se concentreront sur la mise en place des Bachelors et la création restrictive de Masters.

M. Thierry Bregnard a, quant à lui, répondu à des questions sur les finances. Entre 2006 et 2011, on peut observer une augmentation de quelque 7 millions émargeant aux finances des cantons,

compte tenu de la création des Masters, du développement de la recherche et de l'augmentation du nombre d'étudiants. Toutefois, il s'agit de chiffres provisoires dépendant en particulier de la confirmation attendue du subventionnement fédéral.

III. SEANCE DU 24 AVRIL 2006

Mme Anne-Catherine Lyon nous a informés que la nouvelle filière d'ingénieur-designer initiée par la HE ARC a été acceptée par l'OFFT. La seule réserve émise par l'autorité tutélaire concerne la dénomination de cette filière qu'il conviendra de modifier de manière à écarter toute ambiguïté avec les professions du domaine Design.

M. Thierry Bregnard, responsable financier nous a commenté de manière exhaustive les informations relatives au bouclement des comptes 2005 de la HES-SO et de la HES-S2. Un député est revenu sur la question de la compétence de la commission interparlementaire. Il considérait qu'un député n'a aucun moyen d'intervenir et a rappelé que les délégations cantonales ont le devoir de rendre des comptes à leurs parlements respectifs. Il a également demandé quelle est l'autorité qui adopte les comptes.

M. Bregnard a précisé que le principe de bouclement a pour but de susciter un débat de politique générale. L'adoption formelle des comptes est de la compétence des Comités stratégiques.

Mme la Conseillère d'Etat Lyon a rappelé que la commission interparlementaire est une autorité de préavis, conformément au concordat intercantonal, qui en fonde l'existence. La présentation des comptes permet à la commission d'être orientée sur les principes retenus et d'exprimer ses remarques et ses souhaits, même si sa compétence n'est pas de nature décisionnelle. Elle a cependant répété que la compétence ultime appartient aux parlements, qui votent les budgets de la HES-SO émargeant aux budgets des cantons parties à la convention.
Une question a également été soulevée sur les crédits ECTS: Mme Lyon a précisé que le passage au financement par crédit est une révolution. Avant, il fallait imaginer en combien d'années ou semestres un étudiant pouvait accomplir sa formation à l'université ou en HES ; cette vision n'a plus de sens. On sait aujourd'hui qu'un étudiant a le droit de «rester dans le système» pour une durée de 240 crédits, compte tenu du fait qu'il faut en acquérir un minimum de 180 pour obtenir un titre de Bachelor. Cela laisse une réserve de 60 crédits en cas d'échec. L'avantage des crédits ECTS est qu'ils sont «une monnaie commune» qui permet à des personnes d'acquérir leur formation dans un délai plus ou moins long suivant leur parcours de vie.

La commission a passé en revue l'avant-budget 2007, qui a soulevé plusieurs questions parmi les députés présents. Le cadre très fermé de la comptabilité analytique est particulièrement contraignant et déstabilise ceux qui doivent prendre des décisions politiques… mais c'est une obligation posée par l'OFFT.

Le transfert du domaine de la musique et des arts est source de diverses questions. Mme Lyon a éclairé les députés sur plusieurs points: les conservatoires des cantons de Neuchâtel, de Fribourg et du Valais n'ont pas encore obtenu la reconnaissance HES-SO en raison de leur taille. Mais il semble qu'il y ait une volonté unanime des cantons en faveur du maintien des sites de formation. Les conservatoires reconnus de Genève et de Lausanne ont fait des offres à leurs homologues des cantons concernés, pour tenter d'instaurer un système de filialisation qui permettrait aux sites non reconnus d'atteindre la masse critique nécessaire pour l'obtention du label HES.

M. Martin Kasser, vice-président des comités directeurs a présenté un projet d'évaluation des concepts de Bachelor de la HES-SO qui s'inscrit dans le cadre fixé par le processus de Bologne. Enfin, Mme Véronique Hadengue, collaboratrice scientifique, a commenté les éléments statistiques de ce dossier.

IV. SEANCE DU 4 SEPTEMBRE 2006

La commission a appris que le canton de Berne avait ratifié en septembre 2004 déjà la convention d'adhésion à la HES-SO; cette décision du Grand Conseil bernois n'avait toutefois pas été suivie d'effets pour ce qui concerne la commission interparlementaire; depuis l'entrée en fonctions des nouvelles autorités cantonales, le Canton de Berne a repris le dossier et collabore désormais avec

les 6 autres cantons. Le 23 août dernier, la présidente et le secrétaire ont rencontré, à Berne, les membres de la nouvelle délégation bernoise, afin de les informer sur les travaux de la commission interparlementaire et sur son fonctionnement. Les députés bernois participaient donc le 4 septembre à leur première séance intercantonale.

L'élection de la présidence de la commission pour l'année 2007 était à l'ordre du jour et c'est M. Jean-Albert Ferrez, député valaisan, qui a été nommé à l'unanimité. Mme Janine Hagmann, députée genevoise, a été élue, également à l'unanimité, pour occuper la vice-présidence.

Mme Anne-Catherine Lyon s'est dite préoccupée par le plan de développement 2008-2011 de la HES-SO tel qu'il était proposé par le Département fédéral de l'Economie. Son volet financier laissait en effet prévoir une baisse drastique du financement alloué à la formation: ainsi, la recherche et l'innovation ne bénéficieraient que d'une hausse de 4,5 % sur quatre ans (message FRI, soit Formation, Recherche et Innovation), au lieu des 6% indispensables au maintien des projets existants. Le choix du Conseil fédéral mettait les HES en danger et laissait augurer des discussions très difficiles entre les milieux de la formation professionnelle et des hautes écoles qui devraient se répartir le financement prévu.

Les députés présents ont bien entendu le message et ont voté une résolution approuvée par une très large majorité de la commission; elle a été adressée aux comités stratégiques, qui l'ont à leur tour adressés aux deux départements fédéraux concernés (Economie et Intérieur), ainsi qu'aux Présidents des deux Chambres et à tous les parlementaires fédéraux élus dans les cantons parties à la convention HES-SO.

Cette résolution a la teneur suivante:

« La commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO et de la HES-S2, compte tenu du cadre fédéral relatif en matière de HES qui prévoit un subventionnement fédéral de 30 % ainsi que de l'évolution prévisible en fonction du nombre d'étudiants et des nouvelles missions, exige de la Confédération qu'elle assume ses engagements et garantisse sa participation financière.

Pour la période 2008-2011, sachant que le financement ne peut et ne doit se faire au détriment des autres acteurs de la formation supérieure et de la recherche (EPF, Universités, FNSR…), il est indispensable de garantir une augmentation de l'enveloppe FRI d'au moins 6% comme le préconise la majorité des partis gouvernementaux.

L'augmentation de 4,5% proposée par le Conseil Fédéral entraînera certainement un manque de couverture de la Confédération et, par conséquent, un transfert de charges vers les cantons, ce que la commission interparlementaire ne peut accepter.»

(Note de la rapporteure: Depuis lors les Chambres fédérales ont pris des décisions dans le même sens, puisque, lors de la session d'automne 2006 qui s'est déroulée à Flims (GR), le Conseil des Etats a pris en considération une motion demandant une augmentation de 6 %, tandis que le Conseil national a décidé d'une augmentation de l'enveloppe FRI d'au moins 8 %, soit plus que proposé par la résolution ci-dessus; la décision définitive interviendra lors d'une session ultérieure).

Le rapport des comités stratégiques a ensuite été passé en revue et Mme Lyon a répondu à diverses questions. Le point sensible de la prise en charge du financement des formations suivies par des étudiants domiciliés à l'étranger a à nouveau été soulevée: la HES-SO poursuit les discussions avec la Confédération, et ce n'est que dans la future loi-cadre sur les hautes écoles que cette problématique pourra aboutir.

Les comptes 2005 ont été présentés à la commission par M. Thierry Bregnard qui a rappelé que les écoles sont financées par un système de forfait par étudiant pour les études principales, les charges courantes et d'infrastructures.

La HES-SO est financée par la Confédération et par les bases de calcul figurant dans l'accord AHES (Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées), le solde étant réparti entre les sept cantons partenaires selon trois clés. Il s'agit des éléments suivants:

– Le droit de co-décision qui représente 5% du budget et qui est réparti entre les cantons pour la même valeur (1,1 million pour la HES-SO et 0,7 million pour la HES-S2).

– L'avantage de bien public: 50% du budget répartis en fonction du nombre d'étudiants envoyés, c'est-à-dire que chaque étudiant d'un canton qui vient étudier dans le réseau provoque une charge dans son canton, à hauteur de CHF 16'000.-- en HES-SO et de CHF 14'000 en HES-S2.

– L'avantage de site: les 45% restants sont répartis en fonction du nombre d'étudiants accueillis au sein des écoles et représente CHF 11'000 par étudiant en HES-SO et CHF 12'000 par étudiant en HES-S2. Ainsi, l'étudiant vaudois qui étudie à Fribourg provoquera un avantage de bien public à charge du canton de Vaud et un avantage de site à charge du canton de Fribourg.

M. Bregnard a rappelé que les membres de la commission interparlementaire ont accès sur un intranet spécifique aux documents qui représentent 380 pages! Ainsi, les membres de la commission reçoivent une synthèse des documents pour les séances et, s'ils le souhaitent, peuvent avoir accès aux détails de tous les points examinés par la commission.

La planification financière et le budget provisoire 2007 ont été présentés et commentés ensuite par le responsable financier avec différents tableaux explicatifs.

V. CONCLUSION

Au terme de cette année de présidence, la question revient souvent: Une commission comme la nôtre, à quoi ça sert? Les pessimistes diront que ce n'est qu'une chambre d'enregistrement et que le pouvoir est dans les parlements cantonaux. Les optimistes - dont je suis - considèrent plutôt que le pouvoir appartient à ceux qui veulent bien l'exercer. La présidente exhorte ses collègues à prendre le pouvoir interparlementaire dans leurs cantons car «**si nous regardons passer le train intercantonal sans réagir, nous n'aurons même plus la possibilité de nous accrocher en courant au dernier wagon».**

Je tiens à remercier tous les acteurs de ce travail interparlementaire qui sera amené à se renforcer encore ces prochaines années et, au nom de la commission et de son Bureau, je recommande aux **Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du rapport annuel 2006 présenté par les comités stratégiques de la HES-SO et de la HES-S2.**

Colombier (NE), le 8 octobre 2006

Marianne Guillaume-Gentil,
Députée du canton de Neuchâtel,
Présidente de la Commission interparlementaire
de contrôle HES-SO et HES-S2