HAUTE ECOLE SUISSE D'AGRONOMIE 11.033

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant
a) dénonciation du concordat de la Haute école suisse d'agronomie (HESA)
b) abrogation de la loi portant adhésion à la révision partielle du concordat du 30 juin 1964 concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture

(Du 6 juillet 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La Haute école suisse d'agronomie (HESA) de Zollikofen est régie depuis 1964 par un concordat réunissant tous les cantons suisses ainsi que la Principauté du Liechtenstein. Bien qu'elle soit rattachée à la Haute école spécialisée bernoise (HES bernoise) depuis 1997, elle est toujours régie par ce concordat. Au début de l'été 2007, les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Lucerne, de Saint-Gall et de Zurich ont demandé l'abrogation du concordat pour des raisons liées au système éducatif ainsi que l'intégration totale de la HESA à la HES bernoise. En juillet 2008, le conseil de concordat de la HESA a donné son accord pour mettre en chantier l'abrogation du concordat.

La signature, à l'automne 2009, de la convention de cantonalisation par le Conseil-exécutif du canton de Berne et le conseil de concordat de la HESA marque la première étape de l'abrogation. Cette convention règle notamment la reprise du personnel, du patrimoine, des contrats et de l'infrastructure de la HESA par le canton et la HES bernoise à partir du 1er janvier 2012. Il a également été explicitement convenu que le canton de Berne prendrait à sa charge et exécuterait les travaux d'agrandissement des bâtiments.

La convention a été conclue sous réserve d'une part que le Grand Conseil du canton de Berne approuve la cantonalisation et, d'autre part, que les autres cantons et la Principauté du Liechtenstein approuvent l'abrogation du concordat. Le Grand Conseil du canton de Berne a arrêté les décisions correspondantes le 7 juin 2010.

Le canton de Neuchâtel a adhéré à ce concordat en date du 24 septembre 1964, puis à sa révision en janvier 1991. Il lui appartient maintenant de se prononcer sur la question de l'abrogation du concordat concernant la HESA, ainsi que de la loi cantonale portant adhésion à la révision partielle du concordat du 30 juin 1964 concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture.

1. SITUATION ACTUELLE

1.1. La Haute école suisse d'agronomie (HESA)

La HESA de Zollikofen est régie depuis 1964 par un concordat réunissant tous les cantons suisses ainsi que la Principauté du Liechtenstein. Bien qu'elle soit rattachée par un contrat à la Haute école spécialisée bernoise (HES bernoise) depuis 1997, les signataires du concordat constituent toujours l'organe responsable.

La HESA est l'une des rares institutions suisses pour la formation des cadres dans les domaines agricole, forestier et alimentaire. Elle propose les trois filières de bachelor suivantes: agronomie, foresterie et technologie alimentaire ("Food Science & Management"). Le Master in Life Sciences (sciences de la vie) dans le domaine des sciences appliquées agronomiques et forestières vient compléter cette offre. La HESA est ainsi la seule haute école suisse à couvrir la totalité de la chaîne de mise en valeur, depuis la production agricole, animale et forestière jusqu'à la commercialisation des produits. Les orientations d'approfondissement (aussi appelées "majors") confèrent aux filières d'études un profil spécifique et unique en Suisse. L'offre de formation est coordonnée et coïncide avec celle des autres hautes écoles suisses. Il existe des points communs au niveau de l'offre de formation des hautes écoles situées à Changins, Lullier, Wädenswil, du département architecture, génie civil et bois de la HES bernoise et du département des sciences agronomiques et alimentaires de l'Ecole polytechnique fédérale (EPF) de Zurich.

Les étudiants qui suivent ces formations sont entièrement formés et préparés à prendre des responsabilités dans leur domaine, sur des sujets relatifs à la nature, à l'homme et aux ressources. Les formations scientifiques, étroitement liées à la pratique, promettent d'excellentes opportunités de carrière aux étudiantes et étudiants.

Au-delà de la formation initiale et continue, la HESA se consacre à la recherche appliquée et fournit des prestations en Suisse et dans le monde entier. Les projets dans lesquels elle s'engage visent à mettre en œuvre les résultats scientifiques d'une manière utile et adaptée à la pratique. La durabilité constitue la base de la formation et des projets, qu'il s'agisse du domaine agricole, forestier ou alimentaire.

La HESA a pu, au cours des dix dernières années, doubler son effectif d'étudiants. En 2009, elle a formé 413 étudiantes et étudiants et employait 166 personnes (134 postes à temps plein).

1.2. Filières de la HESA

La filière du bachelor *agronomie*, qui comporte les orientations d'approfondissement sciences végétales, sciences animales, sciences équines et agriculture internationale, permet aux ingénieurs agronomes d'obtenir les qualifications nécessaires pour occuper des positions de cadres dans les domaines de la production et de la transformation des végétaux et des animaux, du commerce agricole, de l'industrie et des services. Ils ont aussi le bagage nécessaire pour se lancer dans le domaine de la recherche et du développement, du conseil ou encore exercer en tant que formatrice ou formateur. Nombreux sont ceux qui font carrière dans l'administration et la politique. Quelques autres exercent à l'étranger dans le domaine de la coopération au développement.

La filière de bachelor *foresterie* met l'accent sur les processus de production et de logistique forestiers, la conduite durable des écosystèmes forestiers et les interactions entre les forêts de montagne et les dangers naturels. Les ingénieurs forestiers diplômés de Zollikofen sont prêts à assumer des tâches à haute responsabilité dans les domaines de la production, du commerce, de l'industrie et de l'administration et veillent, en occupant des postes-clés, à ce que les forêts soient exploitées de manière respectueuse

de l'environnement. Enfin, ils s'engagent à préserver les fonctions protectrices, économiques et récréatives des forêts.

La filière bachelor *technologie alimentaire* (Food Sciences & Management) permet de connaître tous les niveaux de la chaîne de mise en valeur, depuis la production jusqu'à la commercialisation des produits. L'accent est tout particulièrement mis sur les compétences en matière de gestion, de sciences de la consommation et en marketing. Les ingénieurs en technologie alimentaire peuvent occuper des postes-clés dans de nombreux domaines d'activités, allant de l'acquisition de matières premières à la vente au consommateur, en passant par le développement et la production.

La filière de *Master in Life Sciences*, qui a vu le jour en 2009 et est coordonnée au niveau national, propose l'orientation d'approfondissement *Applied Agricultural and Forestry Sciences* (sciences appliquées agronomiques et forestières) avec les trois axes thématiques suivants: *Management of Value Chains in Agriculture and Forestry* (gestion des filières économiques agricoles et forestières), *Sustainables Agricultural and Forestry Production Systems* (systèmes de production agricole et forestière durables), *Agriculture and Forestry in Transition* (agriculture et foresterie en transition). Cette formation s'adresse en premier lieu aux candidats souhaitant exercer une activité scientifique dans une haute école ou se préparer à occuper un poste de cadre à haute responsabilité.

Dans ses activités de formation continue, la HESA combine les savoirs scientifiques les plus récents et les connaissances pratiques. Les offres s'adressent généralement aux cadres. Plus de 300 modules des différentes filières peuvent être suivis comme cours individuels de formation continue. Quatre formations certifiantes proposent un approfondissement des compétences aux enseignants ainsi qu'aux personnes exerçant des fonctions dirigeantes. Par ailleurs, la HESA organise des séminaires et des journées spécialisées dont l'objectif est l'échange de connaissances et d'expériences scientifiques issues de la pratique.

La HESA a mené 120 projets de recherche en 2009. Qu'ils concernent l'agriculture, la foresterie ou l'alimentation, les projets de recherche sont fortement ancrés dans la pratique ("on-site-research"), ce qui permet d'analyser aussi la situation et les contextes complexes des entreprises.

En 2009, la HESA a mené 105 projets de prestations. Ceux-ci sont axés sur l'international et reposent sur des compétences principales. La majeure partie du chiffre d'affaires est réalisée à l'étranger et dans les collaborations de développement.

1.3. Evolution de la HESA

Au cours des dernières années, la HESA s'est développée de manière continue et devrait selon toute probabilité continuer d'accueillir un nombre croissant d'étudiants dans les trois années à venir. Les effectifs (équivalences à temps plein) sont ainsi passés de 173 en 1999 à 364 en 2009. Ce chiffre devrait être de 450 en 2012. Cette évolution est due à une diversification et à un renouvellement importants des programmes d'enseignement. Environ un tiers des étudiants des volées de ces dernières années venaient du canton de Berne.

Le domaine de l'enseignement n'est pas le seul à connaître une évolution positive à la HESA. Les domaines de la recherche, des prestations et de la formation continue ont également le vent en poupe.

2. INTEGRATION A LA HES BERNOISE

2.1. Motifs pour une abrogation du concordat

Depuis la révision du concordat en 2001, certains membres du conseil de concordat n'ont eu de cesse de remettre en question la raison d'être du concordat. Cette remise en question repose sur l'argument suivant: avec la création des sept hautes écoles spécialisées, les concordats dont la responsabilité s'étendait au-delà des hautes écoles spécialisées n'auraient plus de raison d'être. La responsabilité devrait être assumée par le canton siège. La direction stratégique et opérationnelle ne peut être assurée que dans le cadre d'une intégration totale dans les structures d'organisations et de direction de la HES bernoise.

Plusieurs cantons, dont le canton de Zurich, ont par ailleurs très clairement fait savoir, dans le conseil de concordat, que dans le cas où aucune solution pour un nouvel organisme responsable ne serait trouvée dans le délai utile, ils se retireraient du concordat. Cette situation mènerait probablement à une abrogation désordonnée du concordat, ce qui pourrait causer de sérieux préjudices à l'école.

Des concordats semblables ont déjà été dissous pour le technicum intercantonal de Rapperswil et le centre de formation professionnelle de Wädenswil, institutions qui ont par la suite été cantonalisées. Les cantons de Saint-Gall, de Schwyz et de Glaris assument désormais la responsabilité de l'actuelle Hochschule für Technik (Haute école d'ingénieurs) de Rapperswil, qui a été intégrée à la Haute école spécialisée de Suisse orientale. Quant au canton de Zurich, il est l'organe responsable du centre de formation professionnelle de Wädenswil, dont une partie appartient désormais à la Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (Haute école des sciences appliquées du canton de Zurich). Les concordats en question ont été dissous dans le but de renforcer le paysage suisse des hautes écoles spécialisées en regroupant plusieurs établissements autonomes de petite taille pour en faire des organisations d'envergure. Une telle démarche entend améliorer le pilotage stratégique, organisationnel et financier des hautes écoles.

Une recommandation comparable a été formulée par le Conseil fédéral sur proposition de la Commission fédérale des hautes écoles spécialisées et de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), lesquels ont proposé en avril 2008 de cantonaliser la HESA pour les mêmes motifs. La Confédération exige donc des structures de direction claires pour les hautes écoles spécialisées. Les concordats dits internes, au sein des hautes écoles spécialisées, constituent un obstacle à ce projet: ils compliquent les réaménagements structurels et la création de structures de direction efficaces.

Etant donné que la péréquation financière dans le concordat se base sur un calcul des coûts complets, alors qu'elle repose sur une couverture partielle des coûts complets dans l'accord sur les hautes écoles spécialisées (AHES), il est financièrement plus intéressant pour tous les membres du concordat – hormis le canton de Berne où se trouve la HESA – d'abroger ce dernier et de cantonaliser la HESA.

2.2. Décision de cantonalisation

Au début de l'été 2007, les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Lucerne, de Saint-Gall et de Zurich ont demandé l'abrogation du concordat pour les raisons évoquées plus haut ainsi que l'intégration totale de la HESA à la HES bernoise. Le 22 juin 2007, le conseil de concordat de la HESA a chargé le conseil d'administration et la direction de la HESA d'examiner plusieurs scenarii de reprise. Il s'agissait en particulier d'examiner si le canton de Berne était prêt à envisager l'intégration totale de la HESA à la HES bernoise. La reprise de la HESA par la Confédération a également été envisagée.

Le 28 mai 2008, le conseil-exécutif du canton de Berne a envisagé pour la première fois d'assumer la responsabilité de la HESA. Il s'est montré prêt à contrôler la cantonalisation de la HESA, mais a souhaité néanmoins que les questions de l'utilité économique de la HESA et des risques financiers qu'elle comporte soient analysées en détail.

Parallèlement, un groupe de travail de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a élaboré un rapport sur le développement stratégique du système de connaissances agronomiques en Suisse. Ce rapport prévoit notamment la possibilité d'un regroupement d'Agroscope/Haras fédéral, d'Agridea et de la HESA.

Le 3 juillet 2008, le conseil de concordat a discuté une deuxième fois de l'abrogation du concordat et du futur organisme responsable de la HESA. Il a confirmé qu'il avait été décidé de faire avancer l'abrogation du concordat. A cet effet, il a chargé le conseil d'administration et la direction de la HESA d'inviter le gouvernement et le parlement du canton de Berne à créer les conditions propices à une intégration totale de la HESA à la HES bernoise. Il a par ailleurs souhaité qu'une discussion ait lieu avec les responsables fédéraux afin de déterminer si la solution fédérale évoquée plus haut était réalisable et, dans l'affirmative, à quelles conditions. Le conseil de concordat a réaffirmé sa position selon laquelle la solution retenue devait tout mettre en œuvre pour éviter une suppression de filières à la HESA.

Un sondage auprès du Département fédéral de l'économie (DFE) a montré que la solution fédérale envisagée comportait d'importants risques juridiques, organisationnels et politiques pour la HESA. Dans ce contexte, le conseil d'administration de la HESA a décidé d'abandonner ce scénario.

Au cours du deuxième semestre 2008, la Direction de l'instruction publique du canton de Berne a préparé, en collaboration avec la HES bernoise et la direction de la HESA, les paramètres d'une convention de cantonalisation entre le Conseil-exécutif du canton de Berne et le conseil du concordat de la HESA.

En janvier 2009, il est apparu que l'agrandissement des bâtiments de la HESA prévu depuis 2006 ne répondait pas aux standards de construction du canton de Berne en matière de flexibilité et de durabilité. Le respect des standards de construction cantonaux ne pourrait être garanti que si le canton de Berne devenait maître d'ouvrage avant la cantonalisation de la HESA. Dans ce contexte, le conseil d'administration de la HESA a décidé de renoncer à la réalisation des travaux par le concordat et d'inviter le gouvernement bernois à ordonner immédiatement le remaniement du projet d'agrandissement de la HESA, le programme de répartition des locaux étant maintenu tel qu'il avait été adopté. Le projet a donc été remanié par le canton de Berne.

La convention de cantonalisation a été signée le 21 octobre 2009 par le Conseil-exécutif du canton de Berne et le 27 novembre 2009 par le conseil de concordat de la HESA.

Cette convention règle notamment la reprise du personnel, du patrimoine, des contrats et de l'infrastructure de la HESA par le canton et la HES bernoise au 1er janvier 2012. Il a également été convenu que le canton de Berne prendrait à sa charge les travaux d'agrandissement des bâtiments. Le contrat de rattachement des 19 novembre 2003 et 14 janvier 2004 conclu entre le conseil de concordat de la HESA et le canton de Berne concernant le rattachement de la HESA de Zollikofen à la HES bernoise sera également dissous au 1er janvier 2012.

La convention de cantonalisation a été conclue sous réserve que le Grand Conseil du canton de Berne arrête l'abrogation de la loi cantonale du 8 septembre 2004 concernant les concordats sur les hautes écoles d'agronomie, la création d'un département Life Sciences à la HES bernoise et l'octroi d'un crédit d'investissement pour l'agrandissement des bâtiments.

Par ailleurs, la convention de cantonalisation a été conclue sous réserve que les autres cantons et la Principauté du Liechtenstein décident de se retirer du concordat du 30 juin 1964 concernant la HESA.

Le 7 juin 2010, le Grand Conseil du canton de Berne a pris les décisions mentionnées plus haut.

3. ABROGATION DU CONCORDAT

Le concordat a été conclu pour une durée indéterminée (art. 1, al. 1). Les cantons affiliés au concordat et la Principauté du Liechtenstein ont le droit de résilier leur affiliation pour la fin d'une année scolaire, en respectant un délai de résiliation de trois ans (art. 14, al. 1). L'abrogation du concordat approuvée à l'unanimité par les membres du concordat n'est pas réglée. Elle est toutefois possible et n'est pas soumise au délai de préavis: l'abrogation peut être prononcée à une date devant être fixée en commun.

La décision d'abrogation nécessite l'accord de tous les signataires du concordat. Les instances compétentes pour l'abrogation sont déterminées par la loi de chaque canton. Dans notre canton, cette décision appartient au Grand Conseil, sur proposition et rapport du Conseil d'Etat.

Une abrogation du concordat entraîne de facto l'abrogation de la loi cantonale portant adhésion à la révision partielle du concordat du 30 juin 1964 concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture.

Etant donné que la cantonalisation de la HESA est prévue pour le 1er janvier 2012, l'abrogation du concordat doit être fixée au 31 décembre 2011.

4. INCIDENCES FINANCIERES

4.1. Pour le canton de Berne et la HES bernoise

Le transfert au canton de Berne et à la HES bernoise des actifs et des passifs, des valeurs immobilières et des valeurs mobilières est gratuit.

La reprise par le canton de Berne des valeurs mobilières et immobilières existantes de la HESA augmentera d'au moins 20 millions de francs sa valeur patrimoniale.

L'intégration de la HESA à la HES bernoise au 1er janvier 2012 entraînera à moyen terme pour le canton de Berne, par rapport à l'année 2011, des dépenses supplémentaires périodiques de 1,7 million de francs. Aux frais supplémentaires liés à la cantonalisation s'ajoutent les frais d'exploitation de la HESA, qui augmentent chaque année et qui devraient passer de 4,6 millions de francs en 2009 à 5,7 millions de francs en 2011.

Le canton de Berne tire en revanche un grand bénéfice des prestations de la HESA dans la mesure où un tiers des étudiants proviennent du canton de Berne et que presque un tiers des jeunes diplômés acceptent un poste dans le canton de Berne, renforçant ainsi l'attractivité de Berne en tant que pôle de formation.

4.2. Pour notre canton

4.2.1. Actuellement

Selon le concordat actuellement en vigueur, un forfait de 38.300 francs est dû par notre canton, par étudiante et étudiant neuchâtelois et par année scolaire. Durant l'année 2009, ce sont 6 jeunes issus de notre canton qui ont étudié à la HESA.

4.2.2. Après cantonalisation

Après l'abrogation du concordat, c'est l'AHES qui sera applicable et qui réglementera les coûts financiers que représente une étudiante ou un étudiant. Selon cet accord, le montant dû par un canton est de 26.000 francs par étudiante ou étudiant et par année

scolaire. Il y aura ainsi une économie réalisée, d'autant plus grande si l'on considère que les effectifs neuchâtelois, certes modestes, ont augmenté ces dernières années.

Année	2008	2009	2010
Effectif moyen	2	7	10

4.3. Redressement des finances

Le décret a une incidence positive. En retenant un effectif moyen de 10 à 15 étudiants pour les prochaines années, c'est une économie pérenne annuelle de 123.000 à 185.000 francs qui sera réalisée par le canton de Neuchâtel ces prochaines années.

5. REFORME DE L'ETAT

La cantonalisation de la HESA s'inscrit dans le cadre de la refonte du paysage suisse des hautes écoles et de la création de pôles de compétences performants et efficients.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'abrogation du concordat concernant la HESA et de la loi cantonale portant adhésion à la révision partielle du concordat du 30 juin 1964 concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture n'implique pas de vote à la majorité qualifiée.

7. CONCLUSION

Au vu des différents éléments mentionnés ci-avant, particulièrement de la volonté commune de plusieurs cantons d'abroger le concordat et des démarches entreprises par le canton de Berne pour intégrer la HESA dans la HES bernoise, il apparaît logique pour notre canton d'accepter d'abroger le concordat.

C'est pour cette raison que nous proposons à votre autorité de prendre en considération le présent rapport, d'accepter d'abroger le concordat sur la HESA.

Par voie de conséquence, la loi cantonale portant adhésion à la révision partielle du concordat, du 30 juin 1964, concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture, sera également abrogée.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 6 juillet 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente, G. ORY

La chancelière, S. DESPLAND

Décret portant
a) dénonciation du concordat de la Haute école suisse d'agronomie (HESA)
b) abrogation de la loi portant adhésion à la révision partielle du concordat du 30 juin 1964 concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 56 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

vu la décision du canton de Berne, du 7 juin 2010;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 6 juillet 2011,

décrète:

Article premier Le canton de Neuchâtel dénonce, avec effet au 31 décembre 2011, le concordat du 30 juin 1964 concernant la Haute école suisse d'agronomie (HESA).

Art. 2 La loi portant adhésion à la révision partielle du concordat, du 30 juin 1964, concernant l'Ecole suisse d'ingénieurs en agriculture, du 30 janvier 1991, est abrogée.

Art. 3 [1]Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il en fixe la date d'entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*