



**Rapport de la commission des affaires extérieures
au Grand Conseil**
relatif au
**rapport annuel 2022 de la commission interparlementaire
de contrôle HES-SO (CIP HES-SO)**

(Du 5 septembre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les député-e-s,

1. INTRODUCTION

La commission des affaires extérieures a l'avantage de vous transmettre le rapport annuel 2022 de la commission interparlementaire de contrôle HES-SO (CIP HES-SO).

Sept membres par canton participent aux travaux de la CIP HES-SO. Pour le canton de Neuchâtel, il s'agit de M^{mes} et M. Diane Skartsounis (présidente de délégation et membre du bureau, groupe VertPOP), Brigitte Leitenberg (groupe Vert'Libéral-Le Centre), Sloane Studer (groupe libéral-radical), Marina Schneeberger (groupe VertPOP), Annie Clerc-Birambeau (groupe socialiste) jusqu'au 30 juin 2023, Alexandre Brodard (groupe libéral-radical) et Amina Chouiter Djebaili (groupe socialiste).

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa séance du 5 septembre 2023, la commission des affaires extérieures a examiné le rapport de la CIP HES-SO portant sur l'année 2022. Elle n'a formulé aucun commentaire.

3. CONCLUSION

Le présent rapport a été adopté par la commission, à l'unanimité, le 5 septembre 2023.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les député-e-s, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 5 septembre 2023

Au nom de la commission
des affaires extérieures :

La présidente,
S. STUDER

La rapporteure,
D. SKARTSOUNIS

RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE HES-SO (CIP HES-SO)

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

Mesdames les Députées et Messieurs les Députés,

Conformément aux dispositions de la Convention intercantonale sur la HES-SO, la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO (ci-après la Commission) établit un rapport à l'intention des parlements qui y ont délégué leurs membres (sept par canton). Le présent rapport couvre les travaux de la commission durant l'année 2022 et brièvement sur le début de l'année 2023.

La portée du contrôle de la Commission est définie à l'article 10 de la Convention intercantonale sur la HES-SO : a) les objectifs stratégiques de l'institution et leur réalisation ; b) la planification financière pluriannuelle ; c) le budget annuel ; d) les comptes annuels ; e) l'évaluation des résultats obtenus par l'institution.

1. PRÉAMBULE

À fin 2022, le Bureau de la Commission était composé des cheffes et chefs des délégations cantonales suivant-e-s :

- M^{me} Solange Berset (FR), présidente pour l'année 2022
- M. Raoul Jaeggi (JU), vice-président
- M. Tarcis Ançay (VS)
- M^{me} Moussia de Watteville (BE)
- M^{me} Sonya Butera (VD)
- M^{me} Diane Skartsounis (NE)
- M. Daniel Sormanni (GE)

À la suite d'élections cantonales, les délégations bernoise et vaudoise ont été largement renouvelées en 2022.

FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La Commission a siégé à trois reprises en 2022, le 21 mars à la HES-SO/Master à Lausanne, le 27 juin au Parlement vaudois à Lausanne et le 2 décembre à la Haute école de gestion de Fribourg, canton d'origine de la présidente de la Commission. Ces séances plénières ordinaires ont été précédées de trois séances du Bureau principalement consacrées à la préparation des travaux de la Commission. Le 19 janvier 2022, une séance extraordinaire du Bureau élargi à deux membres par délégation s'est tenue à Lausanne pour une présentation du rapport final de l'audit organisationnel de la société *econcept* sur la HES-SO.

2. M^{ME} LUCIANA VACCARO NOUVELLE PRÉSIDENTE DE SWISSUNIVERSITIES

La Commission tient à féliciter très sincèrement M^{me} Luciana Vaccaro, Rectrice de la HES-SO depuis 2013, pour sa nomination à la présidence de swissuniversities pour la période allant de février 2023 à juillet 2024. Elle est la première rectrice d'une HES à remplir cette fonction au sein de swissuniversities.

C'est un grand honneur pour M^{me} Vaccaro, c'est la reconnaissance de son engagement sans faille pour faire rayonner les hautes écoles en Suisse, en Europe et dans le monde. C'est aussi une très grande reconnaissance pour le parcours remarquable de la HES-SO qui est la troisième plus grande haute école de Suisse en termes de nombre d'étudiant·es.

3. RÉOLUTION VISANT À SURSOIR AUX TRAVAUX DE RÉDACTION D'UN RÈGLEMENT D'APPLICATION DE LA CONVENTION INTERCANTONALE SUR LA HES-SO

Audit sur l'efficacité et l'efficience du Rectorat

Pour rappel, le rapport final de l'audit organisationnel sur la HES-SO, réalisé en 2021 par la société *econcept* a confirmé l'excellent travail fourni par le Rectorat, qui a notamment réussi à consolider la

cohérence académique de la HES-SO. Dans ses conclusions, l'audit souligne qu'il est primordial de renforcer la transparence et la confiance à tous les niveaux décisionnels. L'audit mentionne que la base juridique est claire et détaillée, même si son interprétation nécessite quelques clarifications.

Pour une question de compétences résiduelles, en particulier la délégation au Rectorat d'un certain nombre de compétences qui ne sont pas explicitement indiquées dans la Convention sur la HES-SO, le Comité gouvernemental a considéré, dans un premier temps, nécessaire de rédiger un règlement d'application. De son côté, la Commission a estimé primordial que le Comité gouvernemental maintienne un équilibre institutionnel et organisationnel laissant au Rectorat l'autonomie nécessaire dont il a besoin pour réaliser sa mission et lui permette de prendre des décisions parfois inédites, parfois immédiates, en fonction de problématiques existantes et nouvelles.

Consultation de la Commission sur le règlement d'application

La Commission n'a pas pu obtenir d'information sur la rédaction du règlement d'application, même pas sur les lignes directrices suivies par le groupe de travail. Dans sa séance de décembre 2022, la Commission a exprimé son mécontentement face à au manque de clarté de ce projet de règlement, de transparence et de collaboration, c'est pourquoi elle a décidé de déposer la résolution suivante :

Résolution : autonomie de la HES-SO et règlement d'application

« Afin que l'autonomie de la HES-SO soit garantie, la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO demande au Comité gouvernemental de sursoir aux travaux de rédaction du règlement d'application, jusqu'à la production au Bureau de la Commission d'explications claires quant aux objectifs du règlement et aux dispositions prévues concernant les délégations de compétences (des Exécutifs au Comité gouvernemental, du Comité gouvernemental au Rectorat), avec des exemples concrets ».

Décision du Comité gouvernemental de sursoir aux travaux

Le Comité gouvernemental a examiné cette résolution dans sa séance du 16 mars 2023, et a décidé qu'il était nécessaire d'arrêter les travaux relatifs à la rédaction de ce règlement dans la mesure où il n'était juridiquement pas possible de fixer des délégations de compétences dans un règlement d'exécution.

Cette décision du Comité gouvernemental de suspendre les travaux sur ce règlement va totalement dans le sens de la résolution adoptée par notre Commission qui interprète cette décision comme étant une reconnaissance désormais unanime du travail du Rectorat.

Renforcement du Rectorat

En lien avec le rapport d'audit de *econcept*, la Commission demande que le Comité gouvernemental examine la recommandation qui consiste à renforcer le Rectorat par la création d'un poste supplémentaire de Vice-rectrice ou Vice-recteur administratif (ou des opérations) qui serait en charge du dicastère des affaires générales et des finances. L'analyse des tâches et des compétences pourrait permettre d'établir un cahier des charges approprié et bien différencié de celui du Secrétaire général. Le rôle de la Rectrice, qui chapeaute actuellement ce dicastère, a pris une nouvelle dimension au fil des années, comme nous l'avons mentionné au point précédent (nomination à la présidence de swissuniversities). Pour le moment, le Comité gouvernemental ne s'est pas déterminé favorablement sur cette recommandation.

4. EXCLUSION DE LA SUISSE DU PROGRAMME HORIZON EUROPE

Cette problématique a rythmé les travaux de la Commission qui constate que, à l'heure actuelle, il n'y a aucune négociation officielle entre l'UE et la Suisse concernant l'association de la Suisse à Horizon Europe. La Commission européenne lie toujours l'association à Horizon Europe à la conclusion d'un nouvel accord-cadre entre la Suisse et l'UE, la solution reste donc entre les mains des politiques.

Dans l'intervalle, les hautes écoles suisses, dont la HES-SO, restent impactées négativement par le statut d'état tiers de la Suisse au sein des programmes européens de formation, de recherche et d'innovation. Les impacts négatifs sont de natures diverses : exclusion de certaines bourses d'excellence européennes et de coopérations internationales.

Les hautes écoles plaident pour que la Suisse soit à nouveau pleinement associée aux programmes européens. Sans solution, elles craignent une érosion dans la qualité de leurs activités de recherche

et d'enseignement ainsi qu'une perte de leur attractivité. Cette situation risque d'avoir des conséquences au niveau de l'économie, de la capacité d'innovation de la Suisse ainsi qu'au sein de la société.

5. PARTICIPATION À L'ALLIANCE UNITA

L'UE finance, au travers de son programmes Erasmus+, des alliances universitaires européennes qui sont au nombre de 41. UNITA est un de ces réseaux qui rassemble actuellement dix universités¹: L'objectif est de coopérer étroitement à tous les niveaux de leur institution et dans tous les domaines d'activité : formation, recherche, innovation et services à la société. Ce type d'association est souvent qualifié de « machines à projets ».

La HES-SO a été admise dans UNITA, en juin 2022, en tant que membre associé. Ces échanges sont indispensables depuis que la Suisse n'est plus associée à Erasmus+ (2014) et qu'elle a été écartée du programme de recherche Horizon Europe (2021). En s'associant avec UNITA, la HES-SO affirme sa volonté d'ouverture et de collaboration avec ses partenaires européens.

En 2023, l'UE a accordé, pour une durée de quatre ans, des fonds à hauteur de 14 millions d'euros à l'alliance UNITA. Pour la suite, la HES-SO devra également compter sur un financement du Secrétariat d'état à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI).

6. ÉLÉMENTS FINANCIERS

6.1 COMPTABILITÉ 2021

Le rapport de l'organe de révision PWC a établi que les comptes 2021 de la HES-SO sont conformes aux règles MCH2 et recommande leur approbation sans réserve. L'organe de révision confirme également l'existence du système de contrôle interne (SCI).

Éléments marquants

- Les effectifs estudiantins sont en augmentation de 2.53% par rapport aux comptes 2020, ce qui correspond à l'augmentation prévue au budget 2021.

	C2020	B2021	C2021	Ecarts C21 – C20	Ecarts en% C21 – C20
Effectifs EPT / ETCS	17'481	17'806	17'924	+443	+2.53%

- Les subventions accordées aux hautes écoles (de la HES-SO) sont conformes au budget 2021 et en croissance de 0.62% par rapport aux comptes 2020

	C2020	B2021	C2021	Ecarts C21 – C20	Ecarts en% C21 – C20
Subventions à la formation de base et aux infrastructures	480'546'265	483'527'278	483'527'278	2'981'013	0.62%

- La contribution supplémentaire des cantons partenaires se monte à 0.26% par rapport au budget 2021, ce qui est conforme aux prévisions.

	C2020	B2021	C2021	Ecarts C21 – C20	Ecarts en% C21 – B21
Contributions des cantons	379'905'442	382'837'889	383'849'092	+3'943'651 +1.04%	+1'011'203 +0.26%

- La contribution fédérale est inférieure aux prévisions (budget 2021) ; dès lors, 893'816.- sont prélevés sur le fonds de compensation pour le soutien à l'enseignement.

¹ Les six membres fondateurs (2020) d'UNITA sont : l'Université de Beira Interior (Portugal), l'Université de Saragosse (Espagne), l'Université de Turin (Italie), l'Université de Pau et des Pays de L'Adour (France), l'Université Savoie Mont Blanc (France) et l'Université de Vest din Timisoara (Roumanie).

Quatre nouveaux membres ont rejoint UNITA (2021) : l'Institut polytechnique de Guarda (Portugal), l'Université de Brescia (Italie), l'Université publique de Navarre (Espagne) et l'Université Transylvania de Brasov (Roumanie).

À noter que ce fonds a pu être alimenté entre 2017 et 2020, années où les contributions fédérales effectives dépassaient largement les montants budgétés. Depuis, la Commission relève une baisse de la contribution fédérale par rapport à la prévision de la HES-SO ce qui engendre un prélèvement sur le fonds de compensation de près de 900'000.- pour 2021. En fait, les contributions fédérales augmentent par rapport à 2020, mais pas autant que prévu :

Contributions fédérales	C20	B21	C21	Ecart C21 - B21
Financement fédéral (formation de base)	146'951'692	147'952'234	147'058'417	-893'817
Financement fédéral Ra&D	20'544'282	21'240'386	21'151'175	-89'211

- B2021 : Enveloppe totale du SEFRI : CHF 563'975'400 (Part HES-SO = 30.00%)
- C2021 : Enveloppe totale du SEFRI : CHF 564'054'400 (Part HES-SO = 29.82%)

Cette perte de financement peut être prélevée sur ce fonds de compensation pour le soutien à l'enseignement afin de garder la stabilité de l'ensemble des sources de financements, en particulier les contributions des cantons partenaires.

Le financement partiel des projets prioritaires Enseignement et durabilité sont également prélevés sur ce fonds (543'840.-).

6.2 BUDGET 2023

Indexation au renchérissement

L'enjeu particulier du budget 2023 a trait au renchérissement, à savoir s'il devait être financé dans le cadre des enveloppes HES-SO ou des contributions locales particulières (CLP). Pour le budget 2023, il s'est avéré difficile de prévoir les mesures prises par les cantons qui pratiquent des taux différents.

Le budget 2023 ne prend en compte le renchérissement à hauteur de 2.1% que pour HES-SO/Master, La Manufacture, Changins et le Rectorat. En effet, les écoles de la Manufacture et de Changins ne sont pas rattachées à l'un des cantons partenaires, mais leur participation à la HES-SO est régie par une convention conclue directement avec le Rectorat. Pour cette raison, elles n'ont pas la possibilité d'être compensées par les CLP cantonales, c'est pourquoi il a été décidé de les aligner au renchérissement attribué au Rectorat. Pour les autres hautes écoles, le renchérissement sera financé par le biais des CLP.

La question de l'intégration du renchérissement dans le budget de la HES-SO ne fait visiblement pas l'unanimité au sein des sept cantons partenaires. Le Comité gouvernemental veut étudier, pour le budget 2024, la possibilité d'intégrer le renchérissement au sein des enveloppes globales du budget HES-SO, dans le respect des diverses législations cantonales.

- **Le budget 2023 est en hausse de 5.6 Mios** (soit 1%) par rapport au budget 2022 et s'établit à 574'087'900.- :

Sources de financement	B22	B23	Ecart (valeur) B22 - B23	Ecart (%) B22 - B23
Financement fédéral pour la formation de base	149'135'900	148'204'700	-931'200	-0.62%
Financement fédéral Ra&D	21'410'300	21'624'400	214'100	1.00%
Financement AHES	11'045'800	10'880'500	-165'300	-1.50%
Financement AHES Étudiants de Passug	300'000	350'000	50'000	16.67%
Contributions des cantons partenaires	384'790'600	390'922'100	5'529'800	1.43%
Prélèvements fonds et provisions	1'143'300	2'106'200	964'900	84.54%
Total des sources	568'425'600	574'087'900	5'662'300	1.00%

- Pour 2023, il est prévu **une augmentation des contributions des cantons partenaires de 1.43%** qui s'établissent donc à 390'922'100.-, soit près de CHF +5.5 Mios de plus par rapport au budget 2022.

Contributions des cantons	B22	B23	Ecarts (valeur) B22-B23	Ecarts (%) B21 - B23
Fribourg	51'524'800	52'167'200	642'400	1.25%
Genève	107'078'200	109'477'300	2'399'100	2.24%
ARC	51'101'800	50'925'500	-176'300	-0.34%
Vaud	126'763'900	128'940'000	2'176'100	1.72%
Valais	48'923'600	49'412'100	488'500	1.00%
Total	385'392'300	390'922'100	5'529'800	1.43%

– **Des prélèvements prévus à hauteur de 2.1 Mios** sur le fonds de compensation pour le soutien à l'enseignement, pour :

Nouvelles filières et orientations	809'100.-
Projets prioritaires Enseignement et Durabilité	580'000.-
Compensation de la perte de financement induite par la diminution de la quote-part de la HES-SO et de l'enveloppe allouée aux HES par la Confédération entre le budget 2022 et le budget 2023	717'100.-

6.3 COMPTABILITÉ ANALYTIQUE 2021 ; RÉSULTAT ANALYTIQUE DE FONCTIONNEMENT (RAF)

Concernant la comptabilité analytique 2021, seuls quelques éléments complémentaires sont rapportés ci-dessous.

La Commission rappelle que le budget ordinaire de la HES-SO ne finance qu'une partie des charges des hautes écoles, le différentiel – en référence aux 91 Mios de déficit analytique de fonctionnement des hautes écoles de la HES-SO pour 2021 – est financé par l'allocation de subventions ou de garanties de déficit de la part des cantons. Ces financements cantonaux directs ne transitent pas dans les comptes de la HES-SO. La prochaine étape consiste à établir une procédure permettant l'annonce systématique et exhaustive des financements cantonaux complémentaires au budget de la HES-SO.

Le résultat analytique 2021 présente un déficit à hauteur de 91 Mios, soit une péjoration de 12.9 Mios (+16.5%) par rapport à 2020. Ce déficit est pris en charge directement par les cantons notamment en raison des conditions locales particulières, d'activités de recherche et autres missions relevant de la stratégie cantonale.

Répartition des charges de fonctionnement 2021 par mission HES :

- La mission Bachelor représente 59.6% des coûts. La HES-SO est la HES suisse qui consacre le plus de ressources à cette mission (52.2% en moyenne nationale).
- La mission Master représente 10.4% des coûts (identique à la moyenne nationale).
- La HES-SO investit 23% de ses ressources dans la Ra&D. Cet investissement reste néanmoins en deçà de la moyenne suisse qui se situe à 27.2%.
- 3.7% des coûts de la HES-SO sont dévolus à la formation continue (7.4% en moyenne nationale).

7. THÉMATIQUE DE L'ANNÉE : L'INTERNATIONALISATION À LA HES-SO : QUELS DÉVELOPPEMENTS EN MATIÈRE DE FORMATION ET RECHERCHE ?

La présidente de la Commission a souhaité thématiser les défis d'une internationalisation à adapter, voire même réinventer, depuis l'exclusion de la Suisse d'Ersamus+ et d'Horizon Europe, mais également au sortir de deux ans de crise sanitaire. En 2022, la Commission a eu le plaisir et le grand intérêt de suivre trois présentations sur cette thématique.

Horizon Europe

La première présentation a notamment insisté sur l'importance de l'internationalisation : 1) Dans le domaine institutionnel ; 2) Dans le domaine de l'enseignement, grâce à des accords de mobilité d'étudiant·es et d'enseignant·es ; 3) Dans le domaine de la recherche, où il est nécessaire de trouver des associations dans le cadre des programmes de recherche européens.

Il a notamment été rappelé, une fois encore, l'importance du programme Horizon Europe qui dépasse de loin les aspects purement financiers en termes de qualité, envergure, réputation, mise en réseau, etc. La Commission a notamment été sensibilisée aux risques d'être relégué au statut d'état tiers, induisant notamment la perte d'accès aux bourses, l'impossibilité de coordonner des projets, l'exode des meilleures chercheuses et meilleurs chercheurs ; la perte d'activité et de visibilité internationale ; la délocalisation d'entreprises actives dans l'innovation technologique, etc.

La Rectrice concluait que l'association rapide au programme Horizon Europe est indispensable pour maintenir et renforcer la position de la Suisse en tant que leader dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation.

Enseignement – association avec UNITA

La deuxième présentation traitait plus précisément des actions dans le domaine de l'enseignement (échanges et mobilité), et notamment de la récente adhésion de la HES-SO à l'alliance européenne UNITA. Les titres et diplômes délivrés par la HES-SO doivent être reconnus dans un espace géographique plus large que la Suisse. L'alliance UNITA est passée de 6 à 10 universités pour la prochaine période 2024 à 2029, et comptera environ 280'000 étudiant·es, ce qui représente un total équivalent à toute la Suisse.

La HES-SO a décidé de se rattacher à UNITA pour deux raisons principales : 1) la HES-SO a l'habitude de travailler en coopération transfrontalière avec l'Université Savoie Mont-Blanc qui est un des membres porteurs d'UNITA ; 2) cette alliance est composée d'universités situées dans des régions transfrontalières, montagneuses, parlant des langues romanes.

L'appartenance à UNITA est intéressante pour les projets qui en découlent. Pour 1 franc investi en termes de coopération institutionnelle, il y a 10 frs de projets qui rentrent. Néanmoins, pour en bénéficier pleinement il est impératif de retrouver une association pleine et entière à Erasmus+.

La mobilité

La HES-SO participe à la mobilité à travers le programme SEMP (Swiss-European Mobility Programme). En termes de flux, il y a à peu près le même nombre d'étudiant·es qui partent en Europe sous l'égide du programme SEMP et qui partent hors-Europe. Dans les années hors Covid, cela concerne à peu près 1'000 étudiant·es. Au niveau national, la HES-SO représente ainsi une institution assez importante en termes de mobilité. L'objectif est d'avoir un équilibre entre le nombre d'étudiant·es qui vont à l'étranger et qui viennent de l'étranger, ce qui est le cas de la HES-SO.

Internationalisation : les grands axes de la HES-SO

Pour la troisième conférence, il a été présenté trois axes principaux.

Concernant le premier axe concerne la coopération avec les pays émergents. La leading house MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord) s'inscrit dans le cadre des programmes bilatéraux du SEFRI. La HES-SO a été la première HES à se voir confier un tel mandat en 2017. Dans cette Leading house, la HES-SO œuvre pour toutes les hautes écoles suisses, ce qui permet aussi une amélioration des collaborations avec d'autres écoles.

Le programme international en technologies appropriées pour le développement durable cible les pays francophones de la région MENA et d'Afrique subsaharienne. Une quinzaine de projets ont été financés à travers ce programme, avec la participation de chercheuses et chercheurs de la HES-SO.

Le deuxième grand axe de collaboration internationale de la HES-SO est celui de la francophonie, par exemple l'appartenance de la HES-SO à l'Alliance Campus Rhodanien, depuis sa création en 2017.

Troisièmement, il existe une collaboration bilatérale mise en place dès 2019 par la HES-SO avec les instituts polytechniques portugais, homologues des HES au Portugal.

Les informations sur les différents programmes figurent sur le site de la HES-SO : <https://www.hes-so.ch/la-hes-so/international>

8. REMERCIEMENTS

La Commission fonctionne efficacement grâce à la bonne collaboration avec les responsables de la HES-SO. Nous tenons à remercier tout particulièrement M^{me} Cesla Amarelle, présidente du Comité gouvernemental jusqu'en juin 2022 et M^{me} Crystel Graf qui a pris le relais, ainsi que M^{me} Luciana Vaccaro, Rectrice, qui montrent une très grande disponibilité pour répondre aux questions des

membres de la Commission. Leur présence aux séances de la Commission est précieuse afin de présenter et expliquer les enjeux stratégiques, politiques et financiers de l'institution.

Nos remerciements vont également à l'attention de M. Axel Marion, secrétaire général de la HES-SO qui porte un soin particulier à la préparation et à la coordination des séances, de M^{me} Géraldine Glauser, collaboratrice spécialisée à la HES-SO qui lui apporte un soutien précieux, et de M. Yvan Cornu, secrétaire de la Commission pour son suivi attentif des travaux de notre organe.

9. CONCLUSION

La Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud de prendre acte de son rapport d'activité 2022.

Solange Berset
Présidente de la CIP HES-SO en 2022

Belfaux, le 14 juillet 2023