



Message N° 2

24 janvier 2012

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant adhésion à la Convention intercantonale sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi portant adhésion à la Convention intercantonale sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

1. Introduction

Le canton de Fribourg héberge quatre sites¹ de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et est par conséquent partie prenante au projet de nouvelle Convention intercantonale sur la HES-SO (ci-après: la nouvelle Convention). Il s'agit de l'Ecole d'ingénieurs et d'architectes de Fribourg (EIA-FR), de la Haute Ecole de gestion de Fribourg (HEG-FR), de la Haute Ecole de santé Fribourg (HEdS-FR) et de la Haute école fribourgeoise de travail social (HEF-TS).²

La HES-SO a été créée en 1997, suite à l'adoption de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES). L'ordonnance du 11 septembre 1996 relative à la création et la gestion des HES (OHES) prévoyait, entre autres dispositions, un regroupement régional des écoles. Le Conseil fédéral estimait à une dizaine le nombre de HES à créer sur l'ensemble du territoire suisse, raison pour laquelle les cantons de la Suisse occidentale unirent leurs forces pour créer une seule HES.

Le concordat intercantonal créant la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) du 9 janvier 1997, signé par les cantons de Fribourg³, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Valais et de Vaud concrétisait cet établissement.⁴ Ce concordat ne portait, à l'instar de la loi fédérale respective, que sur les domaines de l'ingénierie, de la gestion et

du design. Pour le canton de Fribourg, seules deux écoles étaient homologuées en tant que sites de la HES-SO: l'EIA-FR et l'Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA) devenue depuis lors la HEG-FR. La loi sur la Haute Ecole fribourgeoise de technique et de gestion (LHEF-TG) du 2 octobre 2001 a positionné ces deux écoles au niveau tertiaire universitaire et les a réunies sous un seul toit juridique.

Ce n'est qu'en 2001 qu'une Convention fut signée par les mêmes cantons, créant ce qui allait s'appeler la Haute école spécialisée de Suisse occidentale santé social (HES-S2) et regroupant les écoles des domaines santé et social, à l'époque pas encore régis par la Confédération, mais par les cantons, voire les conférences intercantionales. Sur la base de la signature de cette convention, le canton de Fribourg a déposé une demande d'homologation de l'Ecole supérieure de travail social (ESTS) – aujourd'hui Haute Ecole fribourgeoise de travail social (HEF-TS)⁵ – et de l'Ecole du personnel soignant (EPS), aujourd'hui Haute Ecole de santé Fribourg (HEdS-FR), en tant que sites de formation de la HES-S2.

Le 2 mars 1998, la HES-SO⁶ recevait une autorisation provisoire d'exploitation. Cette décision du Conseil fédéral concernait autant l'institution dans son ensemble que ses filières d'études. En date du 15 décembre 2003, suite à la demande de renouvellement de l'autorisation par la HES-SO, la Confédération lui a accordé l'autorisation de gérer une haute école spécialisée, illimitée dans le temps. Cette autorisation était assortie de certaines conditions (cf. point 2 ci-dessous).

Aujourd'hui, la HES-SO est la plus grande HES de Suisse par le nombre de cantons qu'elle réunit (sept), et de par le nombre de ses étudiant-e-s (plus de 17 000). Elle regroupe 27

¹ Pour la musique, le canton de Fribourg héberge en outre sur son territoire un lieu d'enseignement décentralisé de la Haute école de musique Vaud Valais Fribourg (HEMU Vaud Valais Fribourg).

² A l'heure actuelle, l'EIA et la HEG sont rattachées à la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et la HEdS-FR et la HEF-TS à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS). Une loi visant à conférer à l'ensemble des écoles de type HES un cadre légal unique et à les rattacher à une seule Direction sera prochainement mise en consultation (projet de loi HES-SO//Fribourg).

³ Adhésion du canton de Fribourg par le décret du 13.11.1997.

⁴ Le canton de Berne fait officiellement partie de la HES-SO depuis le 1^{er} janvier 2005.

⁵ Avec l'adoption de la loi sur la Haute école fribourgeoise de travail social (HEF-TS) par le Grand Conseil en date du 9 septembre 2005, l'Ecole supérieure de travail social (ESTS) a fait passer son statut juridique de celui d'une institution de droit privé à celui d'un établissement de droit public.

⁶ L'abréviation «HES-SO» englobe l'ensemble des domaines concernés, donc aussi bien ceux réglés par le Concordat HES-SO que ceux de la Convention HES-S2.

écoles (31 sites) et près de 50 filières de formation, réparties sur six domaines d'activité différents¹.

Depuis leur positionnement au niveau HES et sous l'égide de la HES-SO, les quatre établissements fribourgeois ont beaucoup évolué, aussi bien en termes quantitatifs et qualitatifs que du point de vue de leur organisation. Leurs missions, précisées dans le concordat et la convention intercantonale, ont été élargies pour répondre aux exigences fédérales. Ainsi, au-delà de leur mission principale qui est l'enseignement, les écoles de type HES font de la recherche appliquée et du développement (Ra&D). En outre, elles offrent des formations postgrades, du perfectionnement professionnel et des prestations à des tiers (PS). Finalement, elles collaborent, en particulier avec d'autres hautes écoles, aux niveaux national et international.

2. La nouvelle convention intercantonale sur la HES-SO

Dans son autorisation de 2003 de gérer la HES-SO, la Confédération a posé un certain nombre d'exigences qu'il a réitérées dans la confirmation de cette autorisation en avril 2008. Parmi ces conditions figuraient l'obligation d'améliorer la structure de conduite et d'organisation de la HES-SO ainsi que la nécessité impérative de finaliser une nouvelle convention intercantonale, intégrant l'ensemble des domaines de formation offerts.

Ainsi, les raisons principales qui ont incité les Comités stratégiques de la HES-SO et de la HES-S2 à proposer une nouvelle et unique convention sont les suivantes:

Une seule convention pour une haute école

La HES-SO constitue *une seule* HES, reconnue en tant que telle par la Confédération. La nouvelle convention dotera cette HES, fondée sur deux actes juridiques distincts pour des motifs historiques, d'une base légale unique. Grâce au remplacement du Concordat HES-SO de 1997 et de la Convention HES-S2 par une convention unique, la HES-SO deviendra un établissement de formation tertiaire universitaire dont tous les domaines d'études seront soumis à ce même acte juridique.

Intégration de nouveaux domaines d'études

La nouvelle Convention permet à la HES-SO l'intégration juridique des domaines de la musique (intitulé du nouveau

domaine HES-SO: Musique et Arts de la scène) et des arts visuels (intitulé du nouveau domaine HES-SO: Design et Arts visuels) dans la HES-SO, domaines qui n'étaient inclus ni dans le Concordat HES-SO, ni dans la Convention HES-S2. De ce fait, la convention répond aux exigences fédérales en la matière.

Structure et gouvernance

Objets de critiques récurrentes de la part de la Confédération, la structure et le mode de gouvernance se trouvent simultanément simplifiés dans la nouvelle Convention puisque ne relevant plus que d'un seul document fondateur, et clarifié puisque la nouvelle Convention garantit à la HES-SO l'autonomie nécessaire à la conduite académique de toute haute école. Du point de vue de son organisation concrète, on relèvera en particulier la création d'un rectorat et le poids accru conféré aux domaines d'études qui s'étendent par-delà les frontières cantonales.

Anticipation de la Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE)

Dans une perspective plus large et à moyen terme, la nouvelle Convention permettra aussi à la HES-SO de prendre en compte l'évolution qui résultera de la mise en vigueur de la LEHE, particulièrement en matière d'autonomie et en ce qui concerne l'accréditation institutionnelle à laquelle la HES-SO sera soumise, à l'instar de toutes les hautes écoles suisses qui seront régies par cette nouvelle loi fédérale.

Le 27 janvier 2010, la Confédération, par l'intermédiaire de la Cheffe du département fédéral de l'économie, agréait officiellement l'avant-projet de nouvelle Convention sur la HES-SO. Les Comités stratégiques, quant à eux, adoptaient le texte final de cette nouvelle Convention le 26 mai 2011.² La Commission interparlementaire ad hoc chargée d'examiner l'avant-projet de convention en faisait de même le 30 juin 2011, à la quasi unanimité: 30 oui, 0 non, 3 abstentions. La Délégation fribourgeoise à cette commission, composée des membres de la Commission des affaires extérieures du Grand

² Remarque: dans le préambule, la référence à la Convention du 9 mars 2011 entre les cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura, relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (la convention des conventions) doit être remplacée par la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl. Cette dernière a été prise en compte dans le texte de la Convention intercantonale sur la HES-SO.

¹ Pour plus de détails: <http://www.hes-so.ch/>

Conseil fribourgeois, était, selon la déclaration du président de la délégation, «très satisfaite du résultat des travaux de la commission».¹

Le Conseil d'Etat a été régulièrement informé sur les travaux en lien avec la nouvelle Convention. En 2010, lors des séances du 26 mai, du 21 juin et du 23 novembre, il a arrêté des prises de position écrites sur les différents chapitres proposés. Il a formellement approuvé le projet de nouvelle Convention dans sa séance du 16 novembre 2011.

Outre l'adhésion à la Convention intercantonale à la HES-SO, le projet de loi ci-joint propose en même temps la dénonciation de la Convention intercantonale créant la Haute Ecole de théâtre de Suisse romande (HETSR) du 31 mai 2001, car cette haute école sera désormais intégrée à la HES-SO. La Convention HETSR sera dénoncée pour la prochaine échéance, mais au plus tard avec effet pour le prochain terme de résiliation suivant l'entrée en vigueur de la Convention intercantonale sur la HES-SO. Comme prévu à l'article 64 al. 2 de la Convention sur la HES-SO, il appartient aux cantons de résilier la Convention avec la HETSR. Etant donné que cette convention a été conclue par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), la procédure de dénonciation sera coordonnée par la CIIP.

3. Incidences du projet

3.1. Conséquences financières et en personnel

La nouvelle Convention HES-SO reconduit les principes de base élaborés par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) dans le cadre des travaux ayant mené au Concordat de 1997 et qui fondent son système financier depuis lors (cf. art. 52 al. 2). Pour mémoire, les trois principes sur lesquels repose tout l'édifice financier de la HES-SO sont les suivants:

- a. le droit de codécision (5% du total²) représentant, comme son nom l'indique, un droit pour chaque canton/région de disposer d'une voix délibérative dans le futur Comité gouvernemental;
- b. le bien public (50% du total) représentant le coût de la formation du capital humain, calculé en fonction du nombre d'étudiant-e-s envoyé-e-s dans la HES-SO;

- c. l'avantage de site (45% du total), calculé en fonction des étudiant-e-s accueilli-e-s par les cantons/région et représentant les retombées positives, entre autres économiques, que retirent les cantons/région du fait d'héberger des hautes écoles sur leur territoire.

L'évolution du modèle financier prévoit cinq éléments de modification³ qui impactent la répartition entre les cantons des contributions versées à la HES-SO:

1. Droit de codécision
2. Regroupement (fusion) des quatre budgets
3. Extension de l'application du plafond de 50% d'étudiant-e-s étrangers/étrangères à tous les domaines
4. Pondération de l'avantage de site par les flux financiers
5. Mesures pérennes d'atténuation structurelle

Les estimations présentées ci-après sont basées sur les données de la planification 2013 et représentent à ce jour la meilleure anticipation possible.

1. Droit de codécision divisé par cinq au lieu de sept⁴

Le droit de codécision, divisé sous le régime du Concordat HES-SO et de la Convention HES-S2 entre les sept cantons partenaires, sera réparti entre cinq entités sous le régime de la nouvelle Convention. De fait, depuis 2004, les cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel ne forment, plus qu'une seule entité (région) au sein de la HES-SO, regroupée dans la Haute école Arc (HE-Arc). Les Comités stratégiques HES-SO et HES-S2 ont répondu positivement à la demande de cette région de ne plus payer, sous le régime de la nouvelle Convention, qu'un seul droit de codécision (en corollaire de ne plus disposer que d'une seule voix) au sein du Comité gouvernemental qui remplacera les actuels Comités stratégiques HES-SO et HES-S2. Cette opération signifie donc une augmentation correspondante du coût du droit de codécision pour les quatre autres cantons, dont Fribourg, de 950 000 francs pour chacun.

2. Regroupement (fusion) des quatre budgets⁵

Le regroupement (fusion) en un seul budget des budgets jusqu'à présent séparés en quatre (HES-SO, HES-S2, Musique

¹ Rapport final de la Commission interparlementaire ad hoc du 30 juin 2011, point 6, p. 51. Ce rapport étant volumineux il n'est pas joint à la documentation. Il est cependant à disposition de Messieurs et Mesdames les député-e-s.

² Total du solde que les cantons doivent financer après déduction de l'ensemble des recettes acquises par la HES-SO.

³ Rapport financier à l'appui du projet définitif (Condensé), p. 2 à 4, pt 1.1.1. Evolution du modèle financier

⁴ Op. cit., p. 3, 2^e puce

⁵ Op. cit., p. 2, 1^{re} puce

et Arts, Haute école de théâtre de Suisse romande) entraîne les conséquences suivantes:

- > Bien public: le regroupement des étudiants fribourgeois dans un budget unique avec une contribution moyenne par étudiant engendre un surcoût d'environ 306 000 francs pour notre canton.
- > Avantage de site: le regroupement des étudiants accueillis dans un budget unique avec une contribution moyenne par étudiant engendre un surcoût d'environ 101 000 francs pour notre canton.
- > Intégration de la HETSR: le passage du modèle financier CIIP au modèle IDHEAP de la HES-SO engendre une réduction de la contribution cantonale de 7000 francs.

3. Extension de l'application du plafond de 50% d'étudiants et étudiantes étrangers à tous les domaines¹

Déjà appliquée pour le domaine Musique et Arts, cette mesure s'applique désormais à tous les domaines d'études. Elle vise à éviter de reporter sur l'ensemble des cantons/région partenaires de la HES-SO la totalité des coûts générés au titre du bien public au-delà d'une proportion supérieure à 50% d'étudiant-e-s étrangers/étrangères dans l'une ou l'autre des filières d'études. Cette mesure permet de réduire la contribution du canton de 69 000 francs.

4. Pondération de l'avantage de site par les flux financiers²

L'avantage de site se calcule en fonction du nombre d'étudiants accueillis par filière, pondéré par les subventions versées par la HES-SO (forfait-étudiant et loyer supplétif par étudiant) et la taxe d'étude. Cette pondération permet de tenir compte des coûts d'enseignement différents selon les filières. Ainsi l'écart entre les subventions perçues par les écoles et le prix de l'avantage de site s'en trouve réduit. Cette mesure entraîne la réduction de la contribution du canton de 13 000 francs.

5. Mesures pérennes d'atténuation structurelle³

Ces mesures permettent de limiter les effets du changement de modèle financier, notamment par le regroupement des quatre budgets en un seul. De fait, vu, d'une part la répartition inégale des étudiant-e-s dans les diverses filières d'études

¹ Op. cit., p. 3, 1^{re} puce

² Op. cit., p. 3, 3^e puce

³ Op. cit., p. 4, 1^{re} puce

et d'autre part les forfaits très différents entre ces mêmes filières, il s'agissait d'éviter que certains cantons soient trop pénalisés ou trop avantagés par la mise en œuvre du nouveau mécanisme. Le canton de Fribourg bénéficie d'une réduction de la contribution de 200 000 francs.

Impact financier total de la nouvelle Convention pour le canton de Fribourg

Les évolutions apportées au nouveau modèle financier entraînent une augmentation annuelle de la contribution du canton à la HES-SO de 1 068 000 francs selon les estimations de la planification 2013.

Selon les projections de la HES-SO⁴ et sous réserve des marges d'erreur liées aux prévisions, l'impact financier de la nouvelle Convention calculé pour les cinq premières années d'application est de l'ordre de 6 000 000 francs au total.

Signalons finalement que le mode de redistribution des subventions HES-SO aux écoles ne subit aucune modification sous la nouvelle Convention sur la HES-SO et que la nouvelle Convention n'entraîne pas d'impact en termes d'EPT.

Soumission aux referenda

L'adhésion à la nouvelle Convention est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier. Une décision du Grand Conseil à la majorité qualifiée s'avère par contre nécessaire (art. 141 al. 2 let. a LGC).

3.2. Autres incidences

La nouvelle Convention permettra d'adapter la législation cantonale sur les HES. Par le biais d'une loi cantonale (LHES-SO//FR), il est prévu de mettre en place la Haute école spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (HES-SO//FR). Cette loi fixera les dispositions relatives au statut de cette entité (personnalité juridique), à son organisation (Direction générale et services techniques centraux) et à ses organes. En outre, elle définira les liens de cette haute école (HES-SO//FR) avec les autorités politiques et avec la HES-SO.

La loi sur la HES-SO//FR qui sera soumise prochainement au Grand Conseil entraînera des incidences financières découlant indirectement de la Convention intercantonale sur la HES-SO, par exemple en matière de Ra&D. Le contenu et le périmètre des mesures impliquant des incidences, en

⁴ Op. cit., p. 5, figure 3.

particulier financières, seront présentés dans le message relatif à ladite loi. Le rythme de leur mise en œuvre dépendra notamment des possibilités financières de l'Etat.

4. Conclusion

Les enjeux de la nouvelle Convention sont importants. Avec la ratification de la nouvelle Convention, la HES-SO remplit les exigences posées en 2003, réitérées en 2008, par la Confédération dans son autorisation de créer et de gérer la HES-SO. La nouvelle Convention dote la HES-SO de structures et d'un modèle de gouvernance adéquats pour une haute école de type HES. Le modèle proposé permet à la HES-SO de remplir les missions qui lui sont conférées avec l'autonomie nécessaire à un établissement de formation tertiaire universitaire, ceci aussi dans la perspective de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles. En même temps, la nouvelle Convention laisse au canton la liberté nécessaire de décider de sa propre organisation. Ainsi, cette nouvelle Convention constitue-t-elle la base nécessaire à la création d'une loi cantonale définissant le statut, l'organisation et le fonctionnement de la HES-SO//FR. L'adoption de la nouvelle Convention est donc cruciale pour le développement de nos écoles de type HES et pour leur positionnement dans le paysage des hautes écoles.

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le projet de loi qui lui est soumis.

Annexes:

- A. Commentaire article par article de la Convention
 - B. Exposé des motifs
 - C. Rapport financier à l'appui du projet définitif (condensé)
-