

## Rapport annuel 2009 de la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO et de la HES-S2<sup>1</sup>

Rapporteur: **Benoît Rey** (*ACG/MLB, FV*).

Commissaires: **Isabelle Chassot**, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport; **Beat Vonlanthen** Directeur de l'économie et de l'emploi.

**Le Rapporteur.** La commission interparlementaire de la HES-SO a soumis aux 7 parlements concernés son rapport d'activité 2009. Celui-ci a fait l'objet de la part de la commission d'une certaine réflexion. Effectivement, les documents distribués concernant la HES-SO sont souvent très longs, très complexes et le rapport d'activité des dernières années avait donné lieu à un certain nombre de critiques de la part des parlements qui ne souhaitaient pas prendre autant de temps pour étudier un rapport d'une trentaine ou d'une quarantaine de pages. Et pourtant, plusieurs membres du bureau de la commission se sont dit que, dans l'histoire de la HES-SO, il était important qu'au niveau de tout parlement, il reste des traces dans les actes du Grand Conseil, de l'évolution de cette école. C'est pour cette raison que cette année, en tant que président et après discussion avec les autres membres du bureau, j'ai choisi de scinder le rapport en deux: un résumé du rapport succinct et ensuite, d'une manière extensive, toutes les parties importantes des trois séances plénières de la commission, de manière à ce qu'elles figurent dans tous les actes législatifs des différents cantons. Cela a, je l'espère aussi, permis à tous les députés de prendre connaissance, pour le moins du résumé de l'activité de cette commission, et à ceux ou celles qui étaient intéressés, d'aller fouiller dans ce rapport annexe, les éléments plus détaillés.

Pour en revenir à l'activité de la HES-SO durant l'année 2009, je relèverai juste les éléments suivants:

Tout d'abord, la HES-SO continue sur sa progression, en tout cas en ce qui concerne le nombre d'étudiants. C'est environ 15 000 étudiants qui sont accueillis dans cette école qui, je le rappelle, s'est maintenant étendue à de nouveaux domaines, notamment ceux de la musique et des arts. Cette évolution est réjouissante. Elle a par contre évidemment, au niveau financier, un certain nombre de conséquences pour les coûts globaux de la HES-SO et pour les cantons partenaires en particulier. Une remarque que se faisait la commission interparlementaire, au vu de l'analyse des comptes de l'année 2008, est que s'il a été possible durant un certain nombre d'années d'abaisser régulièrement le coût par étudiant, c'est grâce à l'augmentation du nombre d'étudiants, avec des mesures de rationalisation. Il est en effet tout à fait concevable de donner des cours ex cathedra pour 50 ou 100 étudiants au lieu de 10, 15 ou 20. Par contre, en ce qui concerne d'autres moyens d'enseignement, les ateliers, les laboratoires, les séminaires, cela n'est pas possible. D'une manière globale, nous pouvons dire que la HES-SO, dans son rythme actuel, est arrivée à la limite de fonctionnement où il n'y a plus possibilité d'imaginer des gains financiers, des

baisses de coûts par étudiant, en raison de leur nombre. Nous sommes arrivés à un plancher, au-delà duquel nous ne pourrions pas continuer à faire des économies sans mettre en question la qualité de la formation.

Deuxième élément, il s'agit justement de cette qualité de la formation. La HES-SO est une école qui a été analysée, j'y reviendrai après, non seulement au niveau de ses structures, mais aussi au niveau de son fonctionnement. Je rappelle que les diplômes décernés, qui sont essentiellement des bachelors – s'il n'y a pour l'instant que très peu de master au niveau de la HES-SO – sont de qualité et reconnus comme tels, aussi par les partenaires économiques qui sont les futurs employeurs des étudiants de la HES-SO. Une évolution intéressante dans ce domaine est que si le nombre d'étudiants a crû d'une manière régulière ces dernières années, cela n'a pas été parfaitement linéaire dans toutes les branches. Il y a eu d'énormes augmentations au niveau de la S2 (santé sociale) et il y a eu, au niveau de la S1, des évolutions assez différenciées. Si certaines branches comme l'architecture ou les branches économiques avaient un développement réjouissant, d'autres, comme l'ingénierie civile, et Fribourg est concerné également avec Genève, avaient plutôt un plafonnement voire une diminution du nombre d'étudiants. Il est réjouissant de constater que, dans les projections pour les années à venir, qui ont été révisées au niveau de toutes les écoles, il y a de nouveau un intérêt un peu plus fort au niveau des ingénieurs dans ce domaine. C'est réjouissant car nous en aurons besoin prochainement sur le marché. La HES-SO a, comme je l'ai dit précédemment, intégré de nouveaux domaines.

Au niveau des finances de la HES-SO, la commission a fait, lors de sa dernière séance, un commentaire en ce qui concerne les financements complémentaires des cantons. Il sied de relever quand même que les cantons ont la possibilité de fournir des financements complémentaires par rapport à certaines filières et certaines branches. Et si les montants de ces financements complémentaires s'élevaient à 15 mio durant l'année 2007, ils sont montés à 28 mio dans l'année 2008, sans compter les nouveaux domaines. Les projections pour l'année 2010 prévoient des financements complémentaires des cantons pour environ 33 mio. Et cette question doit préoccuper la direction et surtout les comités stratégiques au niveau de l'évolution de la HES-SO. En ce qui concerne le canton de Fribourg, je pense que cette école, et vous pouvez le voir dans les comptes qui ont été présentés dans le rapport des comités stratégiques, est une école qui est bénéficiaire, étant donné qu'elle fonctionne sur la base d'un clearing et que le canton de Fribourg a deux avantages dans ce clearing. Le premier, c'est que c'est un canton qui dispose, mis à part les nouveaux domaines «arts et musique», quoique pour la musique nous avons une part de solution, d'à peu près toutes les branches de formation. Ce qui veut dire que le canton de Fribourg a plus d'élèves accueillis au niveau de la HES que d'élèves envoyés, ce qui est favorable au niveau du clearing. Et d'autre part, cela concerne les coûts de la formation. Vous savez que la répartition au niveau HES-SO se fait par forfait par étudiant et je crois que le canton de Fribourg, dans ses

<sup>1</sup> Texte du rapport pp. 2294ss.

diverses écoles, maîtrise très bien les différents coûts par étudiant.

Une particularité de l'année 2009 au niveau de la HES-SO, a été celle de la réflexion et de la mise sur pied d'un nouveau concordat. Vous le savez, cette HES-SO-S2 se base actuellement sur deux anciens concordats et il est nécessaire de prévoir le renouvellement de ceux-ci, c'est-à-dire de les regrouper en un seul concordat, de manière à pouvoir aussi intégrer les nouveaux domaines. C'est ce qui a été fait par les comités stratégiques et qui a été soumis à la Confédération. Suite à cette soumission, la Confédération a renvoyé un nombre de remarques à la HES-SO. Je ne rentrerai pas dans les détails, si ce n'est pour dire que ces remarques allaient essentiellement dans le sens de la complexité des organes de gouvernance de la HES-SO. Cette complexité, j'allais dire, est une chose normale. La HES-SO, je le rappelle, plus grande école au niveau HES de Suisse, recouvre sept cantons. Si on veut tenir compte autant que faire se peut des diversités cantonales et aussi de l'implantation des sites par rapport à l'économie, il est évident que cette structure reste une structure complexe.

Le deuxième élément est l'implication politique au niveau de la gouvernance de la HES-SO qui a été une des critiques principales formulées par le groupe d'experts et j'y reviendrai. Cette implication du politique dans la gouvernance est à mon avis, et à celui de la commission interparlementaire aussi, en tout cas et pour le moins pour l'instant, une nécessité, par le fait que nous fonctionnons sur sept cantons et que nous devons maintenir une école qui ait une logique, mais qui soit respectueuse des différentes sensibilités et des besoins des différents cantons. La Confédération, par rapport à ce projet de nouvelle convention a donc, comme je l'ai dit, mandaté un groupe d'experts qui a auditionné tous les conseillers d'Etat concernés et qui a auditionné aussi les instances de la HES-SO. Ce rapport d'analyses des experts a, pour une certaine part, fait réagir les organes dirigeants de la HES-SO et la commission interparlementaire et je crois que finalement, cette démarche s'est révélée positive dans le sens où elle a nécessité une réflexion plus approfondie sur les organes de direction, sur les enjeux de la nouvelle convention et sur l'implication politique au niveau de la direction de cette école. Je suis persuadé et j'ose espérer que les améliorations qui seront apportées à la nouvelle convention iront dans le sens d'une meilleure gestion de cette école.

En conclusion, je dirais que la HES-SO atteint pour le moins tous les objectifs qui sont fixés, à savoir être une alternative performante aux autres types de formations tertiaires qui existent dans notre pays. Le développement du nombre d'étudiants en est la preuve. Mais cette preuve serait insuffisante s'il n'y avait pas une reconnaissance de la qualité de la formation offerte dans cette structure.

Pour toutes ces raisons, la commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO vous demande de prendre acte de son rapport d'activité 2009.

**Chassot Isabelle, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Je souhaite, aux noms de mon collègue Directeur de l'Economie et de moi-

même, remercier la commission interparlementaire de la HES-SO et plus particulièrement son président, M. le Député Benoît Rey, notre rapporteur de ce jour, pour l'important travail effectué dans l'examen et le contrôle de la HES-SO, mais également pour le soutien apporté dans les réformes et les démarches en cours actuellement.

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg partage pleinement les considérations qui viennent d'être faites et qui figurent également dans le rapport écrit, sur le rôle stratégique que doivent assurer les autorités politiques cantonales dans la gouvernance de la HES-SO. Le Conseil d'Etat entend défendre cette ligne dans le cas de la nouvelle convention HES-SO. Si l'autonomie de la HES-SO doit être garantie, celle-ci concerne les aspects scientifiques et académiques avant tout. Les aspects stratégiques, liés à des enjeux financiers et de développement régional, relèvent du politique, Conseils d'Etat et Grands Conseils ensemble, c'est là l'objectif qu'entend défendre le Conseil d'Etat face aux exigences de la Confédération.

Si je constate le succès que connaît la HES-SO, le politique n'a, en soi, pas failli à sa tâche jusqu'à aujourd'hui. La qualité de l'enseignement est réelle, l'intérêt pour la recherche évident et le transfert de savoir et de technologies important pour notre économie régionale. C'est à cela que doit se mesurer l'intérêt de ce système de formation.

Je vous encourage dès lors à nous soutenir dans cette démarche de renouvellement de la convention HES-SO, en affirmant la place des autorités politiques.

**Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi.** Im Sinne von Frau Staatsrätin Chassot will ich der Interparlamentarischen Kommission ebenfalls für diese sehr wertvolle Arbeit danken. Ich möchte aus der Sicht des Volkswirtschaftsdirektors nur einen Hinweis formulieren. Die Fachhochschule der Westschweiz ist eine ganz zentrale Institution, die eine klare regionale und kantonale Verankerung haben muss, trotz ihrer Autonomie als Fachhochschule der Westschweiz. Sie spielt nicht zuletzt im Rahmen der Wirtschaftsentwicklung und der Innovationsförderung im Kanton eine wichtige Rolle. In diesem Sinne ist es eine sehr wichtige Herausforderung für uns, diese Konvention gut über die Bühne zu bringen und die Akkreditierung der Fachhochschule der Westschweiz auch in Zukunft sicherzustellen.

**Bourguet Gabrielle (PDC/CVP, VE).** L'année 2009 est une année charnière pour la HES-SO, comme vous avez pu le constater à la lecture du rapport et des procès-verbaux qui l'accompagnent. Comme cela vous a été dit, les délais pour l'analyse et l'adoption du nouveau projet de convention ont été reportés par la Confédération. Elle a constitué un groupe d'experts pour analyser l'accréditabilité de la HES-SO, selon le nouveau projet de convention en vertu de la future loi sur l'aide aux hautes écoles. Ce rapport déposé fin juillet a mis en exergue différents problèmes, dont principalement des questions de gouvernance. Il est important de relever que les experts n'ont soulevé aucun problème au niveau de la qualité de la formation. Au niveau de la

gouvernance, ils relèvent un modèle compliqué où le politique a trop d'impact. Ils pensent que la conduite politique devrait s'extraire de la conduite stratégique et se limiter à la haute surveillance. Ils recommandent également de travailler sur la base de domaines.

Le groupe démocrate-chrétien est d'avis qu'il est important que les autorités politiques maintiennent leur accompagnement et leur soutien et qu'elles restent compétentes pour déterminer les objectifs stratégiques, étant donné notamment que les cantons couvrent plus des deux tiers des dépenses de la HES-SO.

La HES-SO est un énorme paquebot avec 15 000 étudiants à son bord en 2008. Elle regroupe sept cantons, des régions différentes avec des réalités politiques et géographiques différentes. Elle n'est en cela comparable à aucune autre haute école. Elle représente actuellement la plus importante haute école supérieure de Suisse. Le groupe démocrate-chrétien défend une institution unique pour la Suisse romande et une haute école proche du tissu économique, culturel et social régional. Il soutient les efforts des cantons pour obtenir une reconnaissance sans condition de la Confédération et une accréditation institutionnelle.

Au niveau fonctionnel, vous n'êtes pas sans savoir que la commission interparlementaire a très peu de pouvoir, puisqu'elle n'a pratiquement aucun pouvoir de décision. Elle reçoit des informations et peut uniquement formuler des questions ou suggestions. Les futures dispositions de la CoParl, respectivement de la loi cantonale sur les conventions, pourraient lui donner un peu plus de poids à l'avenir.

Sur la base de ces considérations, le groupe démocrate-chrétien vous invite à prendre acte de ce rapport.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

**Le Rapporteur.** Je remercie ma collègue Gabrielle Bourguet pour cette prise de position du groupe démocrate-chrétien concernant ce rapport.

J'ajouterais juste aux commentaires relatés qu'effectivement cette question du pouvoir de la commission interparlementaire a été discutée à de nombreuses reprises au niveau du bureau. C'est vrai que nous espérons aussi que les dispositions prévues dans la CoParl permettent d'avoir peut-être des instruments plus concrets. Mais j'aimerais quand même redire qu'au sein du bureau de la commission et au sein de la commission aussi, les réflexions qui ont été faites par les délégués et par les présidents des délégations cantonales ont toujours été prises en compte par la direction de la HES-SO, respectivement par les comités stratégiques.

DIRECTION DES INSTITUTIONS, DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS.

**Cardinaux Gilbert (UDC/SVP, VE), rapporteur.** Le budget de fonctionnement de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts présente un montant de dépenses de 300,6 millions et des recettes de 235,3 millions. Les dépenses et les recettes augmentent d'environ 10 millions. L'excédent de charges de 65,7 millions n'est supérieur que de 200 000 francs par

rapport au budget 2009, ceci malgré une augmentation du personnel de 8,6 EPT.

Au secrétariat général, on note une augmentation de 0,8 EPT pour un conseiller juridique et le transfert du Bureau de l'égalité à la Direction de la santé et des affaires sociales à partir du 1<sup>er</sup> janvier, d'où une économie de 400 000 francs.

Pour les préfectures, je n'ai pas de remarque pour l'ensemble de celles-ci. Les budgets sont respectés et il n'y a pas d'augmentation de personnel.

Au Service des communes, il n'y a pas non plus de projet de fusion prévue en 2010. Au Service de l'agriculture: + 700 000 francs de charges. Au 331.015 «Subventions d'amortissement des investissements AF»: + 1 million dû à des projets supplémentaires d'environ 22 millions y compris pour l'économie alpestre. Centre de charges 364.025 «Subventions pour la lutte contre les épizooties»: également + 200 000 francs. Centre de charges 365.019 «Subventions pour la promotion du secteur agricole»: 100 000 francs dus au plan de relance (mesure 24), également pour l'économie alpestre. Pour le centre de charges «Sécurité alimentaire et office vétérinaire»: ces deux services sont réunis administrativement mais travaillent toujours sur deux sites différents. Au 301.100 «Traitement du personnel», il y a une augmentation de 4,3 EPT et le transfert d'un poste attribué par le pool. Pour le personnel technique, centre de charges 301.104: 0,7 EPT pour le contrôle des viandes et 0,8 EPT pour le contrôle des AOC, ces postes étant autofinancés. Centre de charges 301.118: 190 000 francs; là il y avait deux postes de personnel auxiliaire pour l'application de la loi sur les chiens qui avaient été demandés par la CFG, soit un transfert. Malheureusement, ces postes ont été oubliés au budget 2010. La CFG a demandé un peu plus de détails concernant le coût de l'application de cette loi sur les chiens qui, pour 2010, représente un montant d'environ 500 000 francs. Nous avons là été plutôt surpris de ce montant aussi important. Tous ces postes amènent plus de recettes au centre de charges 431.000 «Emoluments», soit + 1 million.

Concernant Grangeneuve, il y a une augmentation de personnel enseignant de 2,3 EPT, due à l'augmentation des élèves. En effet, on a actuellement plus de 1000 élèves à Grangeneuve. Pour le centre de charges 366.005 «Subventions cantonales»: 118 000 francs dus aux horticulteurs. On a donc maintenant l'ouverture de la formation des horticulteurs à Grangeneuve.

Pour le Service des forêts: + 200 000 francs de charges. Relevons les subventions aux communes pour les conventions-programmes, soit cinq millions. Ce sont les programmes conclus entre la Confédération et les communes. La part de la Confédération dans les recettes est de 3,9 millions. Pour les vignes, je n'ai pas de remarques, mais on nous assure que la qualité de la récolte 2009 sera excellente.

**Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** M. le rapporteur ayant été très complet, je n'ai rien à ajouter pour l'instant.

**Butty Dominique (PDC/CVP, GL).** Je ne vais pas attaquer les postes supplémentaires demandés. En effet,