

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier l'accord  
intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)**

**1. PREAMBULE**

La Commission s'est réunie le 10 juin 2014 à la salle des Armoiries, place du Château 6 à Laussane, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes Amélie Cherbuin, Christine Chevalley, Patricia Dominique Lachat, Aliette Rey-Marion, Claire Richard et MM. Dominique-Richard Bonny, Gérald Cretegny, José Durussel, Denis-Olivier Maillefer, Gérard Mojon, Nicolas Rochat Fernandez, Claude-Alain Voiblet, Andreas Wüthrich et Raphaël Mahaim (président rapporteur soussigné). Excusé : M. Christian Kunze.

La séance s'est tenue en présence de Mme Anne-Catherine Lyon, cheffe du DFJC, accompagnée de Mme Chantal Ostorero, directrice générale de la DGES (Direction générale de l'enseignement supérieur) qui représentait l'administration.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

**2. CONTEXTE**

Dans le cadre de la procédure de consultation, la Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) a déjà examiné, lors de sa séance du 9 octobre 2012, le projet relatif à cet accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles).

Dans sa prise de position, la CTAE soutenait le mode de calcul défendu par le Conseil d'Etat vaudois sur la pondération des voix au sein du Conseil des hautes écoles (art. 7 du Concordat). Le Canton de Vaud a obtenu satisfaction car la pondération prend finalement en compte l'ensemble des étudiants immatriculés à l'UNIL, à la HEP-VD et dans les établissements membres de la HES-SO sis dans le Canton. Dans le décompte des points qui sert à pondérer les voix, Vaud comptabilise 19 points sur 170 et se place logiquement en troisième position derrière Zurich (42 points) et Berne (22 points).

Les cantons romands avaient renoncé, par manque d'intérêts convergents sur le sujet, à constituer une commission interparlementaire selon les termes de la CoParl. Néanmoins, le Grand Conseil vaudois a pris part à la consultation interparlementaire au niveau suisse, en nommant une délégation de trois membres (Catherine Labouchère, présidente de la délégation vaudoise à la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO, Michel Renaud, représentant du bureau et Andreas Wüthrich, représentant de la CTAE) qui a participé à la séance de la Conférence législative intercantonale (CLI) du 19 octobre 2012 à Berne chargée d'examiner ce concordat sur les hautes écoles.

Au stade actuel de l'examen d'un accord intercantonal, le Grand Conseil ne peut plus amender l'accord ; il ne peut que l'accepter ou le refuser entièrement.

### **3. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION ET EXPLICATIONS DU CONSEIL D'ETAT**

Ce nouvel accord (concordat sur les hautes écoles) découle de l'art. 63a de la Constitution fédérale, voté par le peuple en 2006, qui prévoit que la Confédération et les cantons oeuvrent ensemble à l'encouragement et à la coordination de l'espace suisse des hautes écoles.

L'accord tire l'essentiel de sa teneur de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). Cette loi, qui devrait en principe entrer en vigueur au 1er janvier 2015, mettra en effet les trois types de hautes écoles sous un même toit juridique, à savoir : les hautes écoles universitaires (HEU), les hautes écoles spécialisées (HES) et les hautes écoles pédagogiques (HEP). Les hautes écoles garderont toutefois une autonomie extrêmement forte que possèdent d'ailleurs déjà l'Université de Lausanne, l'ensemble des HES vaudoises et la HEP Vaud à travers leur loi respective : LUL, LHEV et LHEP.

Le concordat sur les hautes écoles vise également à rendre le système de financement plus simple et plus transparent. Les différents accords intercantonaux de financement vont toutefois perdurer car ils permettent la refacturation des élèves qui étudient hors de leur canton. Il s'agit en particulier de l'accord intercantonal universitaire (AIU) et de l'accord intercantonal sur les HES (AHES).

A terme, la Confédération et les cantons devront progressivement établir de nouveaux paramètres de financement ; mais au vu de la complexité du système et des enjeux sur les budgets des écoles, il n'y aura pas de modification à brève échéance. Le Canton s'implique fortement puisque la directrice générale de la DGES préside l'un des groupes qui travaillent sur ces futurs accords financiers.

#### **Organes communs**

Dans ce concordat sur les hautes écoles, les cantons réglementent aussi les éléments d'organisation, en particulier le poids des cantons dans la prise de décision au sein des organes communs.

14 cantons seront membres du Conseil des hautes écoles dont les dix cantons universitaires qui forment actuellement la CUS (Zurich, Berne, Vaud, Genève, Fribourg, St-Gall, Bâle-Ville, Lucerne, Tessin et Neuchâtel), et 4 autres cantons élus par la Conférence plénière des hautes écoles.

La Conseillère d'Etat confirme qu'il a fallu négocier durement sur la comptabilisation des étudiants immatriculés dans un « établissement membre sis sur le territoire de son canton ». Dans un premier temps, ces établissements membres étaient tous rattachés au siège de la haute école. En conséquence, l'ensemble des 19'000 étudiants de la HES-SO aurait par exemple été comptabilisé à Delémont, alors même qu'aucune haute école n'est établie dans le Canton du Jura. Le texte actuel a corrigé cette anomalie et c'est bien pour le Canton de Vaud que seront par exemple comptabilisés les étudiants de la HEIG-VD sise à Yverdon.

Après l'entrée en vigueur du concordat, il s'agira d'établir une convention de coopération entre la Confédération et les cantons, pour alors constituer une future Conférence suisse des hautes écoles qui sera dirigée par un Conseiller fédéral et qui remplacera la Conférence universitaire suisse (CUS) de même que le Conseil des HES qui devraient donc disparaître au 31.12.2014.

La Conseillère d'Etat explique qu'en symétrie de la conférence politique (Conférence suisse des hautes écoles), les recteurs siègeront également au sein d'une même Conférence pour les trois types de hautes écoles (HEU, HES et HEP). Néanmoins, les recteurs pourront encore travailler en sous-groupes en fonction de leurs spécificités propres.

Le Conseil suisse d'accréditation constituera un autre organe commun aux hautes écoles. Il sera composé d'experts chargés d'accréditer toutes les hautes écoles au moyen d'une même procédure. Seules les écoles accréditées pourront ensuite délivrer des titres reconnus.

Les différentes hautes écoles garderont néanmoins leurs spécificités et recevront des mandats qui détermineront l'orientation de l'enseignement et de la recherche, de même que l'équilibre entre les éléments d'enseignement et de recherche. De ce fait, les HES et les HEP garderont leurs vocations professionnalisantes.

#### **4. EXAMEN DU CONCORDAT, ARTICLE PAR ARTICLE**

La commission a examiné directement les articles de l'accord, en se référant si nécessaire aux commentaires de l'EMPD.

##### **Article 1 But**

##### **Reconnaissance des diplômes HEP**

Sachant que les cantons resteront les organes compétents pour reconnaître les diplômes d'enseignement (HEP), une commissaire demande si l'adhésion à ce concordat unifiera leur validité dans tous les cantons signataires de l'accord.

La cheffe du DFJC souligne que de gros progrès ont été réalisés grâce à l'accord de reconnaissance des diplômes d'enseignement entre les cantons régi par la CDIP. Cet accord de reconnaissance a permis de définir les formations, leur durée en nombre de crédits ECTS et leur contenu entre parties pratique et théorique. Dès lors qu'une HEP remplit ces conditions pour une formation, la CDIP lui permet de délivrer un titre reconnu dans l'ensemble de la Suisse.

Avec la LEHE et ce concordat sur les hautes écoles, les HEP seront sous le même toit juridique que les autres hautes écoles et, dans ce contexte, certains cantons pourraient demander que l'on enlève les conditions de reconnaissance de la CDIP et que l'on valide, pour toute la Suisse, l'ensemble des titres délivrés par une HEP accréditée, ceci même si une formation se compose de manière légèrement différente.

La cheffe de la DGES précise que lors de la création des organes, la LEHE a justement prévu (cf article 12, alinéa 3, lettre a, point 1) que le Conseil des hautes écoles édicte des dispositions portant sur :

- les cycles d'études et le passage d'un cycle à l'autre ;
- la dénomination uniforme des titres ;
- la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles universitaires, les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques, ainsi qu'à l'intérieur de chacune de ces voies de formation.

Dans ce cadre, le concordat s'avère nécessaire pour que la LEHE puisse déployer ses effets et que de telles compétences soient ainsi déléguées au Conseil des hautes écoles.

##### **Conditions d'admission dans les HES**

Une commissaire relève que les conditions d'admission dans les HES diffèrent parfois pour des formations qui conduisent à l'obtention d'un diplôme similaire.

La Conseillère d'Etat explique que le débat sur l'admission aux hautes écoles s'est révélé particulièrement vif et important dans le cadre de l'élaboration de la loi fédérale. Les débats au sein des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) des deux chambres fédérales ont abouti au texte du chapitre 4 « Admission aux hautes écoles et nature des études dans les hautes écoles » (art. 23ss LEHE).

L'harmonisation des critères ainsi prévue dans la LEHE indique dans les grandes lignes que les diplômes suivants sont requis :

- la maturité gymnasiale pour être admis dans une HEU (art. 23) ;
- la maturité gymnasiale ou une maturité spécialisée en pédagogie, ou encore, sous certaines conditions une maturité professionnelle, pour entrer à la HEP (art. 24) ;
- alors que la maturité professionnelle représente la voie idéale pour l'admission aux HES, même si les HES sont ouvertes aux maturités académiques sous certaines conditions, telles qu'une expérience professionnelle d'au moins une année dans le domaine (art. 25).

La commissaire souligne en particulier le manque de coordination et d'harmonisation quant aux conditions liées aux stages qui permettent l'entrée dans les HES. Certaines écoles exigent 12 mois de stage dans une profession apparentée au domaine d'études, alors que d'autres écoles acceptent 4 mois de stage dans un domaine non spécifique et 8 mois dans une profession apparentée.

Sur ce point, la Conseillère d'Etat confirme en effet la distinction effectuée, pour l'admission aux HES, entre les titulaires d'une maturité professionnelle dans le même domaine d'études qui peuvent entrer sans autres conditions, et les détenteurs d'une maturité académique qui doivent avoir effectué une année de stage. La durée du stage peut ensuite varier en vertu des différents types de maturités professionnelles, de leur spécialisation ou du domaine dans lequel elles ont été obtenues. La Conseillère d'Etat espère que la LEHE apportera plus de cohérence et de transparence quant aux expériences professionnelles requises par les HES pour les admissions.

Un député note que la LEHE laisse tout de même une marge de manœuvre considérable aux hautes écoles qui peuvent prévoir une admission sur la base d'une formation antérieure jugée équivalente. Sur ce point, la cheffe du DFJC ajoute que les règlements cantonaux des hautes écoles offrent même la possibilité à des candidats, sans diplôme et âgés de plus de 25 ans, d'être admis sur dossier en faisant valoir leur motivation et leur aptitude. Cette clause permet de prendre en compte des parcours de vie particuliers.

### **Article 8 Financement des organes communs : correction des commentaires**

La cheffe du DFJC mentionne une modification à apporter aux commentaires sur l'article 8 « Financement des organes communs », aux pages 18 et 19 de l'EMPD, car la terminologie « collectivités responsables d'une haute école » ne se rapporte pas seulement aux 14 cantons qui participent au Conseil des hautes écoles, mais bien à tous les cantons qui sont responsables d'une haute école, dès qu'ils en ont un ou l'autre élément sur leur territoire. Cette définition élargit le nombre de participants qui financent le 50% des coûts des organes communs, et diminue proportionnellement la charge du Canton de Vaud.

Cette nouvelle interprétation ne concerne pas l'article 8 du concordat sur les hautes écoles, mais les explications quant au financement des organes communs ; elle amène les corrections suivantes du texte de l'EMPD :

*Pour rappel, le financement de la part dévolue aux cantons des coûts de la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) s'effectue à deux niveaux. La moitié des coûts est répartie entre les cantons concordataires selon la population résidente du canton. L'autre moitié des coûts à charge des cantons est répartie sur la base du nombre d'étudiantes et d'étudiants représentés par les cantons responsables des hautes écoles entre ceux siégeant au sein du Conseil de la CSHE, proportionnellement au poids de leurs voix et donc aux effectifs estudiantins qu'ils représentent.*

*Pour ce qui est de la Conférence suisse des recteurs, seules les tâches prévues par la LEHE sont financées paritairement par la Confédération et les cantons. La part cantonale sera répartie entre les cantons responsables des hautes écoles proportionnellement au nombre d'étudiantes et d'étudiants qu'ils représentent siégeant dans le Conseil des hautes écoles, proportionnellement au poids de leurs voix. Les coûts à consacrer aux tâches définies par les hautes écoles dans le cadre de leur autonomie ou aux mandats confiés unilatéralement par la Confédération ou les cantons ne font pas partie des charges assumées pour moitié. L'art. 8, al. 5, du concordat, renvoyant à l'art. 8 de la convention de coopération précise encore que la Conférence plénière de la CSHE définira les coûts à prendre en compte.*

*Enfin, en ce qui concerne le Conseil suisse d'accréditation et son agence, seuls les coûts occasionnés par l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE et non couverts par les émoluments seront financés de façon paritaire entre la Confédération et les cantons. La part cantonale est répartie entre les cantons responsables des hautes écoles proportionnellement au nombre d'étudiantes et d'étudiants qu'ils représentent siégeant au sein du Conseil des hautes écoles proportionnellement au poids de leurs voix.*

Ces modifications n'ont suscité aucune discussion au sein de la commission.

## **Article 17 : Entrée en vigueur**

Cet accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) pourrait entrer en vigueur au 1er janvier 2015, en parallèle avec la loi fédérale (LEHE). L'accord entrera en vigueur dès que 14 cantons au moins auront adhéré, dont 8 parmi les 10 cantons universitaires. Une adhésion rapide permettrait au Canton de Vaud de participer aux travaux de la Conférence dès sa constitution.

## **Information au Grand Conseil**

La CLI avait proposé, dans sa réponse à la consultation, d'intégrer au concordat une disposition garantissant que les parlements seront informés par les gouvernements cantonaux, des décisions prises par les organes communs de pilotage définis dans le concordat.

Il est mentionné à la page 6 de l'EMPD 154 que « *Vu la portée politique de l'activité de la Conférence suisse des hautes écoles, les cantons concordataires sont tenus d'informer suffisamment tôt leurs parlements des développements majeurs du domaine des hautes écoles, conformément à l'obligation d'informer inscrite dans l'ACI. Le Conseil d'Etat informera ainsi le Grand Conseil régulièrement par le biais des canaux existants, comme par exemple le rapport du Conseil d'Etat sur les affaires extérieures, tel que le prévoit la loi sur le Grand Conseil (LGC art. 60 ss, RSV 171.01).* »

Alors que des changements importants se mettent en place au niveau de l'organisation des hautes écoles et sur le financement entre les cantons et la Confédération, un député estime insuffisant que l'information au Grand Conseil se limite à quelques lignes d'ordre général dans le rapport annuel du Conseil d'Etat sur les affaires extérieures.

La Conseillère d'Etat adhère à la demande de privilégier une information plus détaillée et régulière en particulier pendant la phase de démarrage de la loi fédérale, du concordat intercantonal et de la convention de coopération entre la Confédération et les cantons. Cette mise en place durera probablement une dizaine d'années.

**La CTAE propose donc que le Conseil d'Etat publie après 5 ans environ, un rapport de situation** à l'attention du Grand Conseil sur le domaine suisse des hautes écoles, et sur la collaboration entre les cantons et la Confédération qui en découle.

## **5. VOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET**

**Article 1 :** la Commission thématique des affaires extérieures recommande au Grand Conseil, à l'unanimité des membres présents (13) :

d'autoriser le Conseil d'Etat, au nom du Canton de Vaud, à ratifier l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles adopté par la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique le 20 juin 2013 et annexé à l'EMPD 154.

**Article 2 :** la formule d'exécution du décret est adoptée à l'unanimité des membres présents (13).

## **6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET**

*La Commission thématique des affaires extérieures recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret, à l'unanimité des membres présents (13).*

Pampigny, le 10 septembre 2014

*Le rapporteur :  
(Signé) Raphaël Mahaim*