

Delémont, le 3 décembre 2013

# Message du Gouvernement au Parlement

## Arrêté portant adhésion de la République et canton du Jura à l'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

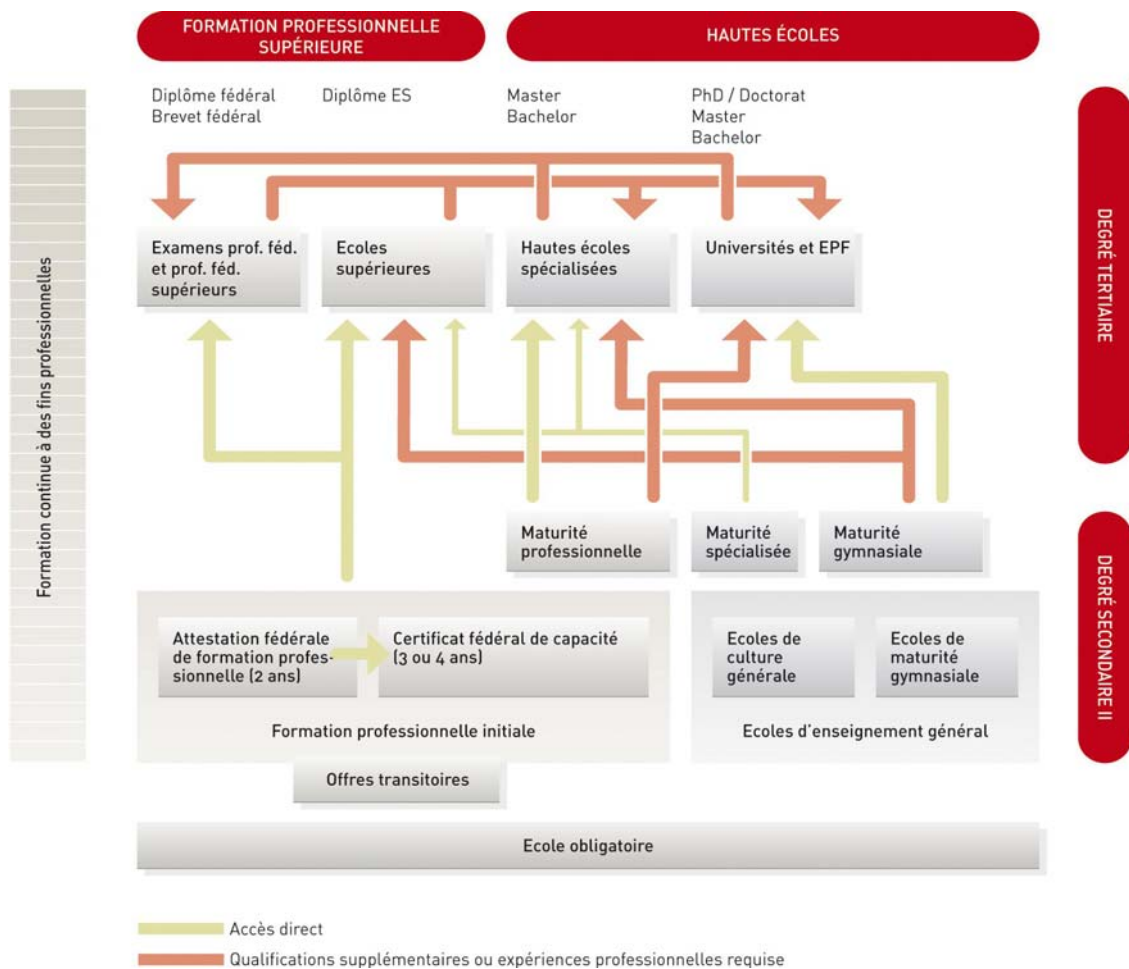
Le Gouvernement a le privilège de soumettre au Parlement un projet d'arrêté portant adhésion à l'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles).

### 1. But de l'accord

Le 21 mai 2006, le Peuple suisse et la totalité des cantons ont accepté les nouveaux articles constitutionnels sur la formation (dans le canton du Jura le taux d'acceptation s'est élevé à 89.4%). Ces nouvelles dispositions confirment dans l'ensemble les compétences dévolues jusqu'alors en matière d'éducation aux différents partenaires concernés, soit un domaine qui reste placé sous la responsabilité première des cantons, mais sous réserve d'une harmonisation plus poussée de la scolarité obligatoire.

Pour les compétences liées aux hautes écoles, on prend en revanche un nouveau chemin, celui d'une coordination assurée conjointement par la Confédération et les cantons. Selon le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles (art. 63a Cst.), la Confédération et les cantons doivent veiller ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Ce dernier comprend les hautes écoles universitaires (HEU), les hautes écoles spécialisées (HES) et les hautes écoles pédagogiques (HEP).

*Le schéma ci-dessous représente le système de formation suisse aux différents degrés et strates de formation.*



Pour la mise en œuvre de ce mandat constitutionnel, trois textes sont nécessaires: une loi fédérale, un accord intercantonal (concordat sur les hautes écoles), ainsi qu'une convention de collaboration entre la Confédération et les cantons.

- I. Une **loi fédérale** définissant les principes de la coordination des hautes écoles; pour la Confédération, c'est sur elle que repose également l'encouragement qu'elle dispense aux hautes écoles. Les Chambres fédérales ont promulgué le 30 septembre 2011 la «loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE)».
- II. Un **concordat sur les hautes écoles** conclu entre les cantons sur la base de cette loi. Le 20 juin 2013, la CDIP a approuvé l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) et l'a transmis aux cantons en vue des procédures d'adhésion. L'adhésion au concordat est une décision relevant de la compétence de chaque canton et qui est généralement prise au niveau du Parlement cantonal.

- III. La loi fédérale et le concordat sur les hautes écoles habilite le Conseil fédéral et les cantons qui auront adhéré au concordat (Conférence des cantons concordataires) à conclure une **convention de coopération** instituant les organes de coordination communs. Cette convention pourra être signée par la Confédération et par la Conférence des cantons concordataires dès l'entrée en vigueur de la loi et du concordat.

En résumé, le concordat sur les hautes écoles tire l'essentiel de sa teneur de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). Pour les cantons, ratifier ce concordat revient donc à avaliser bon nombre d'éléments déjà présents dans la LEHE. En même temps, leur adhésion est nécessaire pour créer la base légale qui leur permettra de faire partie des organes de coordination prévus par la loi. Le concordat règle par ailleurs un certain nombre de points sensibles laissés ouverts par la LEHE en matière de gouvernance, tels que la composition du Conseil des hautes écoles et la pondération des voix de ses membres.

## 2. Phase de consultation

Le projet de concordat sur les hautes écoles a été mis en consultation de début juillet à fin décembre 2012 auprès des cantons et des milieux intéressés. Une majorité des gouvernements cantonaux et des autres instances consultées a donné son accord de principe au projet de concordat, en émettant toutefois quelques réserves. Les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville et de Soleure rejetaient eux le projet pour diverses raisons, posant notamment comme condition à leur adhésion une modification de l'art. 6 (Conseil des hautes écoles), en effet l'article le plus débattu du concordat. Leur critique porte sur le fait que la composition du Conseil se réfère à l'actuel concordat intercantonal de coordination universitaire, exigeant au lieu de cela qu'elle obéisse à des critères tels que l'importance de la charge financière cantonale représentée par le domaine des hautes écoles ou le statut de canton universitaire. Diverses réserves sont en outre exprimées ici ou là quant à la répartition des tâches entre la Conférence des hautes écoles et la CDIP ou quant au nombre de cantons requis pour l'entrée en vigueur du concordat. De leur côté, tous les cantons membres de la HES-SO ont répondu favorablement à la consultation.

Les solutions suivantes ont été apportées aux points qui avaient alors fait débat:

- **Composition du Conseil des hautes écoles:** conformément à la LEHE, 14 cantons et la Confédération sont représentés au Conseil des hautes écoles. Le concordat précise qui sont les représentants appelés à y siéger. Comme prévu dans le projet soumis à la consultation, les dix cantons qui ont adhéré au concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999 sont représentés dans le Conseil des hautes écoles. Il s'agit des cantons suivants: Zurich, Berne Vaud, Genève, Fribourg, St-Gall, Bâle-Ville, Lucerne, Tessin et Neuchâtel. A la différence du projet mis en consultation, les quatre représentants restants seront élus par la Conférence des cantons concordataires et non par les conférences régionales de la CDIP. Dans ce nouveau contexte, le canton du Jura dispose de la possibilité d'être représenté au sein de ce Conseil.
- **Pondération des voix:** au vu de la modification de la composition du Conseil des hautes écoles, il n'a pas été nécessaire de changer la pondération des voix pour les décisions dudit Conseil, comme l'avait demandé une minorité de cantons lors de la consultation. Chaque

membre se voit attribuer un nombre de points proportionnel au nombre d'étudiantes et d'étudiants immatriculés dans les hautes écoles se trouvant sur son territoire.

- **Entrée en vigueur de l'accord:** le Comité de la CDIP pourra mettre l'accord en vigueur dès que 14 cantons, dont huit signataires du concordat intercantonal de coordination universitaire, l'auront ratifié. Le projet mis en consultation ne prévoyait que sept cantons universitaires.

Le 20 juin 2013, l'assemblée plénière de la CDIP a approuvé sous une forme consensuelle cet accord- 23 oui, aucun non et une abstention (BL) - et ouvert la phase de ratification par les Parlements cantonaux. Son entrée en vigueur, ainsi que la conclusion de la convention de coopération entre la Confédération et les Cantons, devraient pouvoir intervenir à l'horizon 2015. A ce jour aucun canton n'y a encore adhéré.

### 3. Commentaires des différents articles

Pour cette partie, nous renvoyons le lecteur au dossier transmis en annexe qui résume de manière synthétique déjà les finalités et les particularités du texte. Pour l'essentiel, nous indiquons et commentons ci-dessous les principaux articles et leurs enjeux :

**But** (art. 1): le concordat reprend à son compte la liste d'objectifs définie dans la LEHE (art. 3 LEHE).

**Champ d'application** (art. 3): la définition du champ d'application du concordat est similaire à celle de l'art. 2 LEHE. Le concordat s'applique aux universités, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques cantonales et intercantionales ainsi qu'aux institutions cantonales (reconnues par la Confédération) dispensant un enseignement de niveau haute école.

**Organes communs** (art. 5): le concordat se réfère aux organes communs prévus par la LEHE. C'est cette dernière qui définit leurs compétences, leur organisation et leurs procédures de décision, tandis que la convention de coopération en précise certains aspects secondaires.

**La composition du Conseil des hautes écoles** (art. 6): le nombre de représentants des cantons (14) est défini par la LEHE. Le concordat détermine en revanche qui sont les représentants appelés à siéger au Conseil des hautes écoles. L'art. 6, al. 3 stipule que les dix cantons qui ont adhéré au concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999 sont représentés dans le Conseil des hautes écoles. La Conférence des cantons concordataires élira en outre pour quatre ans quatre représentants des autres cantons responsables d'une haute école.

#### **Pondération des voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles**

(art. 7): la majeure partie des décisions du Conseil des hautes écoles doivent obtenir deux tiers des voix des représentants des cantons + la voix de la Confédération + la majorité simple des points attribués par le concordat aux représentants des cantons en fonction du nombre de leurs étudiants. Le canton de Zurich a par exemple 42 points, Vaud 19 et le Tessin 6.

**Clé de répartition pour le cofinancement des organes communs par les cantons** (art. 8): les cantons se répartissent les coûts de la Conférence suisse des hautes écoles en fonction de leur population (50 % des coûts) et proportionnellement au nombre de leurs étudiants (autres 50 %).

Les coûts de la Conférence des recteurs résultant de l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE, ceux du Conseil d'accréditation et de son Agence sont pris en charge par les membres du Conseil des hautes écoles au prorata du nombre de leurs étudiants, pour autant que ces coûts ne soient pas couverts par des émoluments. La Confédération assume la moitié des coûts.

**Maintien de l'AIU et de l'AHES** (art. 11): les contributions que les cantons versent pour leurs ressortissants qui étudient ailleurs en Suisse resteront réglementées par les accords actuels de financement et de libre circulation. Il s'agit de deux accords: l'accord intercantonal universitaire (AIU) et l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES).

**Protection des titres** (art. 12): les cantons ont compétence pour poursuivre pénalement toute personne portant un titre sans posséder le diplôme correspondant. Le concordat sur les hautes écoles contient également différentes dispositions réglant son application: Conférence des cantons concordataires (art. 9), exécution et secrétariat (art. 13), règlement des différends (art. 14), adhésion (art. 15), résiliation (art. 16), entrée en vigueur (art. 17).

#### **4. Enjeux pour le canton du Jura**

Le canton du Jura a jusqu'à présent disposé de peu de compétences et exercé une très faible influence dans le domaine de la politique des hautes écoles, en particulier celui des universités. Avec la création des nouveaux organes et compte tenu des règles de participation de la Conférence suisse des hautes écoles (cantons concordataires) et du Conseil des hautes écoles, à travers notamment la possibilité d'y occuper un siège, le canton du Jura pourra, en fonction des représentations décidées par la Conférence des cantons concordataires, exercer un rôle plus actif et de ce fait représenter les intérêts des cantons à perte migratoire significative et/ou exportateurs d'étudiant-e-s. Même si cette influence demeurera très relative en regard du poids des cantons dits "universitaires" et des règles de décision définies au sein du Conseil des hautes écoles, les petits cantons disposeront désormais d'une tribune, de laquelle ils pourront faire entendre leurs préoccupations dans ce domaine de formation appelé à se développer et occuper une place toujours plus importante dans notre pays.

#### **5. Incidences financières**

Elles sont faibles pour le canton du Jura, sachant qu'au niveau du financement des contributions versées aux hautes écoles pour chaque étudiant-e jurassien-ne, les règles demeurent inchangées. Les accords de financement intercantonaux dans le domaine tertiaire (AIU, AHES) continueront de déterminer la participation financière du canton du Jura, proportionnellement au nombre d'étudiants envoyés dans les hautes écoles.

En regard des clefs de financement retenues pour assurer le fonctionnement des nouveaux organes, les incidences financières pour le canton du Jura sont également très modestes. Les cantons concordataires participeront en effet pour une hauteur maximale de 50 % aux coûts de la Conférence suisse des hautes écoles, conformément à l'art. 9, al. 2, LEHE. Cette participation sera financée pour moitié au prorata de leur population et pour l'autre moitié par les collectivités responsables d'une haute école, au prorata du nombre d'étudiantes et étudiants qu'elles représentent. Une contribution estimée à moins de CHF 10'000.- pour le canton du Jura.

## **6. Conclusion**

Le concordat intercantonal sur les hautes écoles constitue une étape incontournable de la nouvelle forme de pilotage et de structuration du paysage des formations tertiaires en Suisse. Il ne présente guère d'enjeux particuliers pour le canton du Jura, si ce n'est que les organes mis en place constituent un nouvel espace de discussion et de coordination au sein duquel le Jura pourra possiblement mieux faire entendre sa voix que par le passé.

En vertu du présent message, le Gouvernement propose au Parlement d'accepter l'arrêté portant adhésion à l'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles).

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst  
Président

Jean-Christophe Kübler  
Chancelier d'État

Annexes : - arrêté portant adhésion de la RCJU à l'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles ;  
- concordat sur les hautes écoles et rapport explicatif