

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt: 25 février 2004*

*Messagerie*

## **Projet de loi sur la constitution d'un conseil de l'enseignement supérieur (C 1 39)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1 But et compétences**

<sup>1</sup> Il est institué un conseil de l'enseignement supérieur (ci-après: le conseil) destiné à établir une concertation entre les autorités et organes de l'enseignement supérieur d'une part, le corps académique, les milieux scientifiques culturels et professionnels et la cité d'autre part. Ce conseil consultatif prend connaissance des dossiers en cours dans le domaine considéré et donne son avis sur toutes les questions relatives à l'enseignement supérieur ou à la recherche, notamment celles touchant la politique d'accès à l'enseignement supérieur, l'organisation et la durée des études, les titres délivrés, la mobilité des étudiants, la collaboration ou la concurrence entre les hautes écoles, les liens institutionnels et les liens avec la cité.

<sup>2</sup> Le conseil est saisi conformément aux principes retenus à l'article 4 de la présente loi. Il assure une large information sur le contenu de ses rapports.

<sup>3</sup> Ses avis ne lient pas le Conseil d'Etat.

## **Art. 2 Composition**

<sup>1</sup> Le conseil se compose de 23 membres.

<sup>2</sup> En font partie :

a) d'office :

1° le conseiller d'Etat chargé du département de l'instruction publique qui le préside;

2° le secrétaire adjoint chargé de l'enseignement supérieur;

3° le recteur de l'université;

4° le directeur général de la haute école spécialisée de Genève ;

5° un représentant du département de l'action sociale et de la santé;

6° un représentant du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures.

b) 2 délégués du conseil de l'université nommés par celui-ci (un professeur et un étudiant);

c) 2 délégués choisis au sein du conseil de la haute école spécialisée de Genève;

d) 2 délégués nommés l'un par le conseil de fondation de l'institut universitaire de hautes études internationales et l'autre par le conseil de fondation de l'institut universitaire d'études du développement;

e) 1 délégué désigné par les organisations syndicales;

f) 1 délégué désigné par les associations patronales;

g) 7 personnes désignées par le Conseil d'Etat, représentant les milieux scientifiques, universitaires, culturels, économiques et sociaux.

h) 2 personnes désignées pour leur qualité de membres des organes de la coordination universitaire régionale et nationale.

## **Art. 3 Nomination et fonctionnement**

<sup>1</sup> Le conseil est nommé pour une période de quatre ans, dès le 1<sup>er</sup> mars de l'année qui suit les élections générales du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Le conseil se réunit au moins 5 fois par an. Il est convoqué par son président ou lorsque 7 de ses membres le demandent.

<sup>3</sup> La fonction de membre du conseil n'est pas rémunérée.

<sup>4</sup> Le conseil se donne un règlement interne.

<sup>5</sup> Sur la base d'analyses préalables conduites par ses commissions spécialisées ou par des experts mandatés par ses soins, le conseil émet des avis et recommandations en relation avec la politique générale de l'enseignement supérieur, en particulier sur les objectifs cantonaux et sur les modalités de l'offre de formation.

<sup>6</sup> Le conseil donne son avis au Conseil d'Etat sur les sujets en rapport avec l'enseignement supérieur.

<sup>7</sup> Il assure une large information sur le contenu de ses rapports.

#### **Art. 4 Commissions spécialisées et mandats**

<sup>1</sup> Le conseil nomme en son sein des commissions spécialisées traitant notamment:

- a) de la concurrence entre les hautes écoles;
- b) du paysage des hautes écoles universitaires suisses;
- c) de la formation et de la santé;
- d) des relations internationales.

<sup>2</sup> Les commissions spécialisées poursuivent leurs activités sur la base des instructions données par le conseil en se fondant sur son règlement interne.

<sup>3</sup> Les commissions spécialisées rapportent exclusivement au plénum du conseil.

<sup>4</sup> Sur proposition du Conseil d'Etat, du Grand Conseil, en particulier de sa commission de l'enseignement supérieur, ou de ses propres membres, le conseil peut accepter des mandats sur tout objet en rapport avec ses buts.

<sup>5</sup> Le conseil se détermine sur le choix des mandats proposés, le nombre des mandats étant fonction des disponibilités budgétaires et des exigences de qualité requises par les recherches à conduire.

#### **Art. 5 Coordination interrégionale et fédérale**

La coordination avec les organes fédéraux, intercantonaux ou cantonaux est assurée par le département de l'instruction publique.

#### **Art. 6 Rattachement au département de l'instruction publique**

Le conseil est rattaché administrativement au secrétariat général du département de l'instruction publique.

**Art. 7      Rapport annuel**

<sup>1</sup> Le conseil établit chaque année son rapport d'activité qu'il adresse au Conseil d'Etat, lequel le communique au Grand Conseil à l'intention de la commission de l'enseignement supérieur.

<sup>2</sup> Le rapport annuel contient au moins la liste des mandats acceptés et les conclusions des rapports déposés durant l'année.

**Art. 8      Disposition transitoire**

La première période du conseil étant d'une durée de moins de deux ans, elle n'est pas prise en compte au sens de l'article 3, alinéa 1, de la présente loi.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **I. Préambule**

La politique de l'enseignement supérieur en Suisse, c'est aussi les mots pour le dire. En 1968, la LAU, loi d'aide aux universités, posait comme principe que « *la Confédération encourage l'extension des universités cantonales afin d'assurer la relève universitaire, l'avancement de la science et de la culture et la croissance économique* ». Trente-cinq ans plus tard, le tâtonnement sur qui fait quoi, et les mots pour le dire dans un article constitutionnel fédéral, continue dans le Message du Conseil fédéral du 29 novembre 2002 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007.

Les compétences constitutionnelles parallèles de la Confédération et des cantons dans le domaine des hautes écoles (art. 63, al. 1 et 2, Cst féd.) ont des répercussions de plus en plus floues sur la cohérence du paysage universitaire suisse. En un mot, le Conseil d'Etat constate très clairement une forte expansion de l'enseignement supérieur, mais sans que les « règles du jeu » de cette expansion soient clairement fixées dans un large processus d'adhésion. Il constate également que dans certains cas, la compétition prend tout simplement la place de toute règle du jeu.

Comme le montre le tableau annexé, on déplore un réel enchevêtrement des tâches entre les trois niveaux fédéral, intercantonal et cantonal.

1. Au plan fédéral, la tâche exécutive concernant la coordination des universités cantonales est confiée à la Conférence universitaire suisse (CUS) et directement au Conseil fédéral (avec délégation au département fédéral de l'économie) pour les hautes écoles spécialisées, alors que la mission de concertation et de régulation des universités cantonales se cherche encore autour d'un futur Conseil suisse de l'enseignement supérieur, tel que proposé récemment par l'actuel Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST). L'article 5A de la loi sur la recherche fait du CSST l'organe consultatif du Conseil fédéral pour toutes les questions de politique de la science, de la recherche et de la technologie (cf. message FRT, p. 19). Le 19 décembre 2003, le Conseil fédéral a élu une Genevoise, M<sup>me</sup> Susanne Suter à la présidence du CSST. En tant qu'institution indépendante, porte-parole de la science, le CSST a pour mission d'élaborer des conceptions novatrices pour la politique suisse de

la formation, de la recherche et de la technologie. Deux organes de consultation existent pour les HES : la commission fédérale des hautes écoles spécialisées et le Conseil des hautes écoles spécialisées (CHES) rattaché à la Conférence des chefs de départements de l'instruction publique.

2. Au plan régional, il y a lieu de reconnaître le rôle central des Comités stratégiques des HES, et de soutenir le devenir des Conférences régionales universitaires, telles que la Conférence universitaire de Suisse occidentale (CUSO) et le Conseil consultatif de la HES-SO ou de la HES-S2.
3. Au plan cantonal, la question de la gouvernance de l'université a fait l'objet de la modification de la loi sur l'université du 25 octobre 2002, les projets de loi 8853, 8854 et 8856 concernant l'enseignement professionnel supérieur sont à l'examen devant la commission de l'enseignement supérieur du Grand Conseil, mais il n'existe pour l'heure pas d'organisme de régulation et de concertation de l'ensemble « enseignement supérieur comprenant l'université, les instituts et les hautes écoles spécialisées ».

Notre Conseil regrette cette absence d'un lieu central de concertation et de régulation, raison pour laquelle il dépose le présent projet de loi.

## **II. La transformation rapide du paysage de l'enseignement supérieur international depuis les années 80**

A partir de la deuxième moitié des années 60, mais de manière spectaculaire depuis les années 1980 - 1990, l'Allemagne, l'Angleterre, les Pays-Bas et la Suède, comme beaucoup d'autres pays européens, ont abandonné le traditionnel modèle d'organisation de l'enseignement supérieur dit de « Humboldt », pour admettre des variantes plus ou moins marquées du modèle universitaire anglo-saxon. Ce changement de paradigme n'a pas été suivi en Suisse jusqu'à très récemment. La première influence très manifeste de cette pression européenne s'est fait sentir lors du Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (30 mai 1994). La création des hautes écoles spécialisées faisait partie d'une part d'un programme de revitalisation de l'économie, mais elle visait d'autre part à introduire une certaine comparabilité du système éducatif suisse avec celui des « Fachhochschulen » européennes (cf. Message cité plus haut, p. 5 et ss.). Dans le modèle anglo-saxon, le rôle de l'Etat dans la détermination des politiques des hautes écoles devient de plus en plus réduit, et les universités acquièrent de plus en plus d'autonomie. Celles-ci sont alors appelées à adopter un modèle plus flexible pouvant mieux répondre aux exigences de la

société et du monde économique. Cette flexibilité se manifeste au travers des contrats de prestations avec les bailleurs de fonds, les sources de financement se diversifient.

Mais l'envolée de ce mouvement de transformation de l'enseignement supérieur s'est concrétisée en 1999 dans la Déclaration de Bologne. Pour la première fois, l'intérêt se porte non plus sur l'organisation et les structures d'enseignement (rôle de l'Etat par rapport aux universités), mais sur le contenu des programmes.

La Déclaration de Bologne du 19 juin 1999 a été signée par 29 Etats qui avaient en vue de joindre leurs efforts pour créer un système convergent d'enseignement supérieur en Europe. Ces mêmes ministres ont accepté de se réunir une fois encore à Prague en mai 2001 et à Berlin en septembre 2003 pour faire le point sur les démarches internes dans chaque pays de réception et mise en œuvre de la Déclaration de Bologne.

Pour la Suisse, des « **Directives de la CUS pour le renouvellement coordonné de l'enseignement des hautes écoles universitaires suisses dans le cadre du processus de Bologne** » ont été édictées le 4 décembre 2003 par la Conférence universitaire suisse, alors que la Conférence des chefs de départements de l'instruction publique (Conseil des hautes écoles spécialisées) a édicté des « Directives pour la mise en œuvre de la Déclaration de Bologne dans les hautes écoles spécialisées et pédagogiques » le 5 décembre 2002. Quelques corrections à ce document seront apportées pour le rendre compatible avec le document de la CUS du 4 décembre 2003. L'introduction du système de Bologne au plan genevois fait l'objet d'un projet de loi du Conseil d'Etat, déposé parallèlement au présent projet.

Mais d'abord, qu'est-ce que Bologne?

C'est un programme d'action dont les quatre points principaux sont les suivants:

1. adopter en Europe un système d'études supérieures facilement lisible et transparent qui favorise l'accès à l'emploi des jeunes européens et leur compétitivité sur le plan international;
2. adopter un cursus d'enseignement supérieur essentiellement basé sur deux cycles principaux: prégradué aboutissant en trois ans au « Bachelor » et gradué en deux ans supplémentaires aboutissant au « Master »;
3. établir un système de crédits tels le ECTS («European credit transfer system) qui facilite et encourage la mobilité;
4. favoriser l'entrée des « bachelors » sur le marché du travail.

On l'aura compris, le système de Bologne introduit une forte innovation dans le système helvétique d'enseignement supérieur fondé sur une seule période de formation de base de quatre ans pour obtenir un premier grade universitaire, généralement la licence, lequel sera désormais remplacé par deux périodes de trois et deux ans respectivement.

Cette pression européenne suscite donc « de haut en bas » des modifications importantes du paysage universitaire suisse, sans que le débat démocratique puisse dans tous les cas se dérouler de façon satisfaisante. En effet, plus le nombre de pays impliqués dans une transformation éducative est élevé, plus la possibilité d'adopter des solutions à l'échelon régional voire cantonal diminue. La pression européenne fait en quelque sorte « table rase » du fédéralisme helvétique et des intérêts bien compris des cantons, c'est pourquoi il n'est pas étonnant qu'ici ou là des tendances divergentes apparaissent dans la mise en œuvre autant des principes de la Déclaration de Bologne que dans les styles de gouvernance des universités. C'est à la légitime prise en compte du processus démocratique et des intérêts cantonaux que le présent projet de loi tente de donner une solution satisfaisante.

Ces considérations sur le processus démocratique ne s'appliquent pas à la révision de la loi sur les HES qui est l'objet d'un Message du Conseil fédéral publié le 5 décembre 2003.

### **III. La transformation rapide du paysage de l'enseignement supérieur en Suisse depuis les années 80**

Comme il a été dit plus haut, le 6 octobre 1995 les Chambres fédérales adoptaient la loi sur les hautes écoles spécialisées (LHES).

Très rapidement, la nécessité d'engager la révision de cette loi sur les hautes écoles spécialisées s'est imposée à tous, cela pour introduire le processus de Bologne dans les HES, et pour étendre la loi fédérale au domaine santé-social et arts.

Le 18 décembre 2002, le Département fédéral de l'économie a invité les cantons, les partis politiques ainsi que diverses organisations à prendre position, dans le cadre d'une procédure de consultation, sur le projet de révision partielle de la loi sur les hautes écoles spécialisées (LHES). Le 20 février 2003, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (ci-après CDIP) a rejeté le projet de révision partielle de la loi sur les HES. Ce rejet concerne les deux variantes proposées. Le Conseil fédéral a publié le 5 décembre 2003 son Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées.

Le 8 octobre 1999, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (LAU), cette loi étant soumise à une validité limitée au 31 décembre 2007.

Le 9 décembre 1999, la Conférence universitaire suisse a adopté le Concordat intercantonal de coordination universitaire, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Une coopération et une répartition des tâches systématiques et efficaces à l'échelle nationale, respectueuse du droit constitutionnel tant fédéral que cantonal, a ainsi été réalisée dans la mesure où les huit cantons universitaires et la Confédération adhèrent à un but commun et délèguent, pour le réaliser, une petite partie de leurs compétences à un organe commun.

Toutefois, cette construction juridique condensée sous le label « fédéralisme coopératif », doit maintenant faire l'objet d'un nouvel article constitutionnel mis en vigueur si possible avant la date butoir de 2007.

Les deux départements fédéraux de l'intérieur (DFI) et de l'économie (DFE) ont déposé le 3 octobre 2001 un avant-projet d'article constitutionnel sur la formation (art. 63A Cst).

La réponse du Conseil d'Etat à la consultation concernant le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles date du 19 décembre 2001.

En date du 29 novembre 2002, le Conseil fédéral publiait son Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007.

Enfin, en octobre 2002, une délégation suisse conduite par la cheffe du DFI et le président de la CDIP s'est vu remettre officiellement le projet de rapport d'experts de l'OCDE intitulé « Examen du système d'éducation tertiaire de la Suisse par l'OCDE » (rendu public le 19 mars 2003).

Pour synchroniser la conduite de toutes ces procédures de révision (**pilotage de la formation**), la CDIP a pris la décision avec les deux chefs du DFI et du DFE, de considérer comme l'une de ses trois priorités stratégiques, de créer le 8 avril 2003 un organe de coordination composé des groupes de travail suivants:

– Masterplan (est chargé de l'étude à court et moyen terme)

Groupe de travail 1: formation professionnelle

Groupe de travail 2: hautes écoles spécialisées

Groupe de travail 3: universités ;

– Paysage universitaire suisse (est chargé de l'étude à long terme).

Ces différentes initiatives montrent que les autorités fédérales et les conférences faitières des cantons ont jugé indispensable d'accompagner le mouvement de transformation du paysage de l'enseignement supérieur en Suisse de toute une série de groupes consultatifs de soutien à qui est confiée la régulation de l'ensemble du processus.

#### **IV. Le rôle renforcé des régions pour la gestion de l'enseignement supérieur**

Le Conseil d'Etat conduit depuis le début des années 90 une action constructive pour établir une collaboration intercantonale dans tous les dossiers où il s'avère indispensable de créer des structures intercantionales qui dépassent la taille d'un seul canton. Une longue évolution économique et culturelle fait aujourd'hui émerger la réalité des régions dans tous les pays d'Europe. La Suisse n'échappe pas à cette évolution. Entre la Suisse romande et la France voisine, la région lémanique prend corps sous nos yeux. Avec environ deux millions d'habitants, c'est une région de taille européenne.

Les premiers pas de cette collaboration intercantonale ont été initiés en novembre 1990 dans le domaine de la santé publique, et ont débouché en février 1997 sur le projet de loi relatif au concordat instituant le réseau hospitalo-universitaire de la Suisse occidentale (PL 7585). A la suite du refus, par le corps électoral genevois le 7 juin 1998, du Concordat instituant le réseau hospitalo-universitaire de Suisse occidentale (RHUSO), la partie la plus visible de l'action du Conseil d'Etat en faveur du fédéralisme coopératif s'est déplacée dans le domaine de l'enseignement supérieur, avec, en particulier, le projet de loi du 17 septembre 1997 sur l'enseignement professionnel supérieur, qui ouvrait au canton de Genève la voie de l'adhésion au Concordat intercantonal créant une HES-SO du 9 janvier 1997, adhésion rendue possible après la votation populaire du 8 juin 1997. Dans le même domaine, il faut mentionner la loi du 5 octobre 2001 autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention intercantonale créant la haute école spécialisée santé-social de Suisse romande et la loi du 28 février 2003 autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) du 10 septembre 1999.

Considérant l'ensemble de ces démarches, les Comités stratégiques de la HES-SO et de la HES-S2 ont pris également le 4 juillet 2003 la décision de déposer une demande définitive d'exploiter une haute école spécialisée en Suisse occidentale, tout en maintenant provisoirement la structure de

gouvernance actuelle de la HES, mais en introduisant, à l'horizon 2007, le regroupement en 9 domaines et 5 écoles cantonales.

## **V. L'accélération des chantiers ouverts dans le domaine de la formation supérieure et les exigences de la démocratie**

Dans le cadre de son avis de droit sur le Concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999 (avis de droit du 11 avril 1999 et lettre complémentaire du 14 septembre 1999), le professeur Jean-François Aubert a consacré un chapitre à la conformité des nouvelles structures mises en place aux exigences de la démocratie. Il s'agit en particulier de respecter l'institution du référendum populaire pour toutes les questions de délégations de compétences du parlement au gouvernement. Il apparaît opportun aujourd'hui d'éclairer le débat sur la création de ce conseil par certaines des considérations du professeur Aubert qui relevait en particulier :

*« Du côté des cantons, la structure envisagée implique un triple dessaisissement de compétences.*

*Chaque canton universitaire, aujourd'hui individuellement responsable de son université, accepte de partager avec d'autres cantons certains éléments de cette responsabilité.*

*Les cantons inclus dans la nouvelle structure acceptent de partager une responsabilité aujourd'hui essentiellement cantonale avec la Confédération. Sans doute la part de la Confédération ne sera-t-elle pas prépondérante ; mais elle pourra avoir pour effet qu'une décision de la CUS sera différente de ce qu'elle aurait été si les cantons seuls l'avaient prise.*

*Enfin, il est évident que l'attribution d'une compétence à un organe commun fondé sur une convention intergouvernementale et lui-même de nature intergouvernementale diminuera le pouvoir des parlements et éventuellement celui des corps électoraux des cantons.*

*Ces dessaisissements sont autant de délégations. Quand le législateur d'un canton confie au gouvernement le soin de décider à sa place ce qu'il décidait lui-même, il lui délègue une compétence. Quand un canton attribue à une pluralité de cantons, ou à un organe intercantonal formé par cette pluralité, un pouvoir de décision qu'il exerçait seul, il délègue également une compétence. Et quand la pluralité de cantons convient de s'associer à la Confédération pour former avec elle un organe commun, la délégation des cantons à l'organe intercantonal se transforme en une délégation à un organe à la fois intercantonal et fédéral.*

*Les délégations mentionnées dans le paragraphe précédent doivent revêtir la forme de la loi ou celle d'un concordat soumis à une procédure analogue. C'est clair pour la délégation du législateur au gouvernement. Mais la forme légale est également nécessaire pour le dessaisissement d'un canton au profit d'un organe intercantonal qui pourra décider contre sa volonté ; et cela vaut aussi, bien évidemment, pour un organe délégataire qui implique une participation fédérale. ... »*

**Ces délégations de compétences constituent la phase la plus significative de ce concordat. Au terme de son analyse, le professeur Aubert conclut que les structures mises sur pied sont conformes aux exigences démocratiques. Il faut signaler que l'une de ses propositions a été totalement suivie, à savoir inscrire à l'article 6 du concordat, et non pas dans la convention comme c'était le cas initialement, les modalités de décision de l'organe commun. De ce fait, la répartition des dispositions entre le concordat et la convention respecte le principe que seules des règles de fonctionnement administratif sont renvoyées à la convention, et donc que cet édifice législatif est conforme aux règles de la démocratie.**

Le fédéralisme coopératif, tel qu'il est pratiqué actuellement dans l'ensemble du pays, présente un inconvénient majeur de par le rôle « restreint » de ratification qui est attribué aux Grands Conseils. En effet, les Conseils d'Etat sont au bénéfice de la plupart des compétences en matière de choix éducatifs qui sont actuellement traités sur les plans intercantonaux et fédéraux, sous réserve parfois de ratification par les Grands Conseils. Ce sont les gouvernements qui prennent l'initiative de la coopération en proposant des domaines de collaboration, ce sont eux qui mènent les négociations, fixent les mesures opérationnelles, établissent les projets de budgets et finalisent les négociations. Les Grands Conseils, quant à eux, sont appelés à ratifier les conventions telles qu'elles leurs sont soumises, ou à refuser de le faire. Cette compétence « restreinte » de ratification crée un malaise.

La convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger du 9 mars 2001 à laquelle le canton de Genève a adhéré le 14 juin 2001 élargit heureusement la participation parlementaire en permettant l'expression d'amendements par une commission interparlementaire.

Ce seul « appoint démocratique » n'est cependant pas suffisant. Il faut trouver une nouvelle manière de légitimer les choix sensibles qui sont faits par des conférences intercantionales ou par les organes fédéraux associés. Ces choix ne sont souvent compris que par les seuls spécialistes qui les proposent. C'est pourquoi, face à l'opacité et à l'enchevêtrement des structures fédérales et intercantionales tellement manifestes dans le tableau annexe intitulé « les

principaux acteurs de l'enseignement supérieur en Suisse », le Conseil d'Etat a décidé de créer une structure cantonale qui, à son niveau, fasse évoluer l'ensemble du paysage de l'enseignement supérieur vers plus de transparence. Cet observatoire privilégié de la scène fédérale de l'enseignement supérieur, devra essentiellement rendre accessible et compréhensible aux acteurs locaux (Conseil d'Etat, Grand Conseil, institutions genevoises), les grands enjeux des années futures.

## **VI. La recherche d'un lieu de régulation et de coordination de ces chantiers**

On le voit, les différentes institutions actives dans l'enseignement supérieur à Genève se retrouvent ainsi dans un système de plus en plus complexe. Or la prise de décision politique, et plus généralement les réponses apportées aux besoins des milieux scientifiques, universitaires, économiques, sociaux et culturels, demandent d'avoir une vision globale de la situation.

Dans les nouveaux débats qui s'ouvrent autour de l'enseignement supérieur, la pression européenne, par exemple, constitue une contrainte non négligeable. Mais cette pression européenne, toute légitime qu'elle soit, doit être analysée et parfois contrariée par des études et analyses, voire de simples réactions, qui expriment la position des milieux concernés, et qui puissent être produites dans un organe adéquat. Pour exercer un tel mandat de régulation, ces milieux bien évidemment doivent être informés des travaux en cours.

C'est pourquoi il est proposé de créer un **conseil de l'enseignement supérieur** qui puisse être, au plan cantonal, la chambre de régulation des différentes préoccupations qui se manifestent sur les plans international, fédéral, intercantonal et cantonal.

Ce conseil devra être représentatif des différents intérêts liés à l'enseignement supérieur et être en prise directe avec les différents flux d'information pouvant influencer celui-ci. Sa composition telle que décrite à l'article 2 du présent projet de loi en est l'image.

Il devra d'autre part être capable de traiter l'ensemble des questions touchant à ce domaine, et donc de fonctionner en miroir des soucis qui se manifesteront à l'extérieur de lui-même. Il ressort des chapitres II à V de cet exposé que quatre chantiers de réflexion s'imposent actuellement : il s'agit du jeu de la coordination et de la concurrence entre les institutions d'enseignement supérieur, de la question de la formation dans le domaine de la santé, du paysage des hautes écoles à l'horizon 2008 et finalement des relations internationales. En fonction de l'évolution des problématiques ou

des besoins de compréhension ou de régulation, d'autres domaines d'attention devront naturellement être identifiés par le conseil.

Pour traiter chacun de ces domaines, l'idée est de rassembler à l'intérieur de ce conseil, dans des commissions spécialisées, des personnes chargées de mener les analyses. C'est l'objet de l'article 4 du présent projet de loi. Ces commissions spécialisées traiteront chacune d'un chantier de réflexion spécifique, notamment :

1. Une première commission spécialisée devra traiter de la très complexe question des règles du jeu de la coordination et de la concurrence entre les hautes écoles. Les établissements supérieurs dont on met de plus en plus en avant l'autonomie, sont-ils avant tout administrativement soumis à la puissance publique qui les finance majoritairement, ou sont-ils de nature « entrepreneuriale », ou les deux à la fois ? On a vu par exemple apparaître à Genève une véritable concurrence non souhaitable (délivrance de la licence de gestion en emploi) entre la Haute école de gestion dépendant de la HES-SO d'une part, et la section HEC de la faculté des sciences économiques et sociales d'autre part. Faut-il établir des règles, trouver des incitatifs à la coordination ou laisser le système s'équilibrer de lui-même ?
2. Une deuxième commission spécialisée importante devra traiter les questions en pleine mutation de la formation dans les branches de la santé. L'introduction probable d'un « Bachelor en santé » fera partie des analyses à conduire. Quels ponts souhaite-t-on établir dans la perspective du lien entre « Bachelor » et « Master » ? La dimension universitaire des formations autres que médicales, l'intégration et la cohérence des différentes filières, l'impact potentiel d'un contrôle plus important soit de la formation médicale, soit de la médecine de pointe par la Confédération, ou l'impact et le rôle de la formation dans l'évolution des coûts de la santé sont autant de questions très importantes qui devront être analysées par cette commission.
3. Une troisième commission spécialisée traitera des relations des hautes écoles en Suisse, du projet de nouvel article constitutionnel fédéral et des besoins d'informations liés à ces objets. Il ne saurait y avoir d'article constitutionnel fédéral sans mise en œuvre d'un système d'information permettant aux différents niveaux, tant cantonal que fédéral, de s'assurer de disposer des instruments de pilotage adéquats. Cela passe par un suivi des travaux actuellement menés par la Confédération, la Conférence des directeurs de l'instruction publique, la Conférence universitaire suisse et la Conférence des recteurs suisses, dans ce qu'il est convenu d'appeler le Comité de pilotage du « Masterplan » à l'horizon 2008.

4. Enfin, une quatrième commission spécialisée sera chargée des relations internationales. Cette compétence en matière de relations internationales comprendra autant l'étude de l'offre particulière de formation supérieure sur le site de Genève dans le cadre des relations internationales, que l'étude des réseaux qui sont appelés à se constituer pour favoriser cette offre spécifiquement genevoise.

## **VII. Le rattachement administratif d'un tel conseil au département de l'instruction publique**

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'évolution esquissée ci-dessus du paysage de l'enseignement supérieur en Suisse est si dépendante des conférences ou comités où siège le conseiller d'Etat chargé du département de l'instruction publique, que le rattachement administratif naturel d'un tel conseil est bien ce département de l'instruction publique. Il faudra bien sûr veiller à ce que l'information diffusée dans de tels cénacles fédéraux soit régulièrement transmise au conseil de l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, vu dans les premiers temps, l'importance de l'horizon matériel à couvrir, il est nécessaire de soulager le fonctionnement du conseil par un secrétariat de grande qualité composé de deux postes et demi (un poste de secrétariat et un poste et demi de collaborateur scientifique), qui impliquent une dépense de fonctionnement de l'ordre de 280 000 F par année, charges sociales comprises. Le budget à prévoir pour les mandats et pour le fonctionnement du conseil est estimé à 220 000 F par année inscrit au budget 2005 de l'Etat de Genève sous rubrique 31.00.00.

## **VIII. Conclusions**

Le Conseil d'Etat vous soumet ci-dessus un projet de loi qui est profondément imbriqué dans le paysage universitaire suisse, dont il a pour mission d'être le reflet le plus fidèle.

D'autres cantons nous ont fait savoir qu'ils observaient avec le plus grand intérêt la mise en place de ce conseil de l'enseignement supérieur. Le canton de Vaud en particulier a inscrit dans sa nouvelle loi sur l'université, qui sera soumise au Grand Conseil en avril 2004, la création d'un organe du même nom et visant le même but.

Il serait évidemment souhaitable que l'expérience genevoise fasse des émules, et que l'on assiste à la multiplication de ces conseils cantonaux, dont il ne serait pas absurde d'imaginer à terme un regroupement par régions linguistiques, pour renforcer la cohésion de l'ensemble.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes:

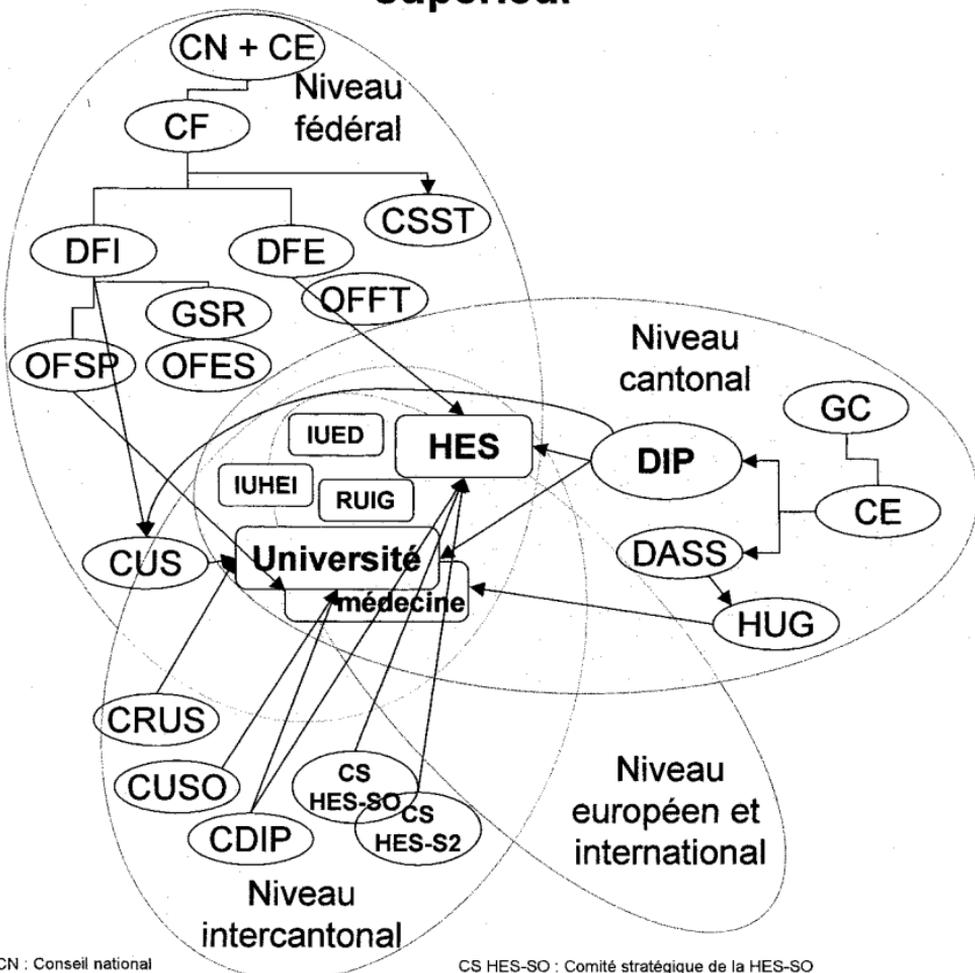
*Tableau 1 : principaux acteurs de l'enseignement supérieur en Suisse;*

*Tableau 2 : conseil de l'enseignement supérieur comme outil de maîtrise et de régulation*

*Tableau 3: tableau de planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*

*Tableau 4: tableau de planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*

## Les principaux acteurs de l'enseignement supérieur



CN : Conseil national

CF : Conseil fédéral

DFI : Département fédéral de l'intérieur

DFE : Département fédéral de l'économie

GSR : Groupe de la science et de la recherche

OFES : Office fédéral de l'éducation et de la science

OFSP : Office fédéral de la santé publique

OFFT : Office fédéral de formation prof. et de la technologie

CSST : Conseil suisse de la science et de la technologie

CUS : Conférence universitaire suisse

CRUS : Conférence des recteurs des universités suisses

CUSO : Conférence universitaire de Suisse occidentale

CS HES-SO : Comité stratégique de la HES-SO

CS HES-S2 : Comité stratégique de la HES-S2

CDIP : Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique

DIP : Département de l'instruction publique

DASS : Département de l'action sociale et de la santé

HUG : Hôpitaux universitaires de Genève

CE : Conseil d'Etat

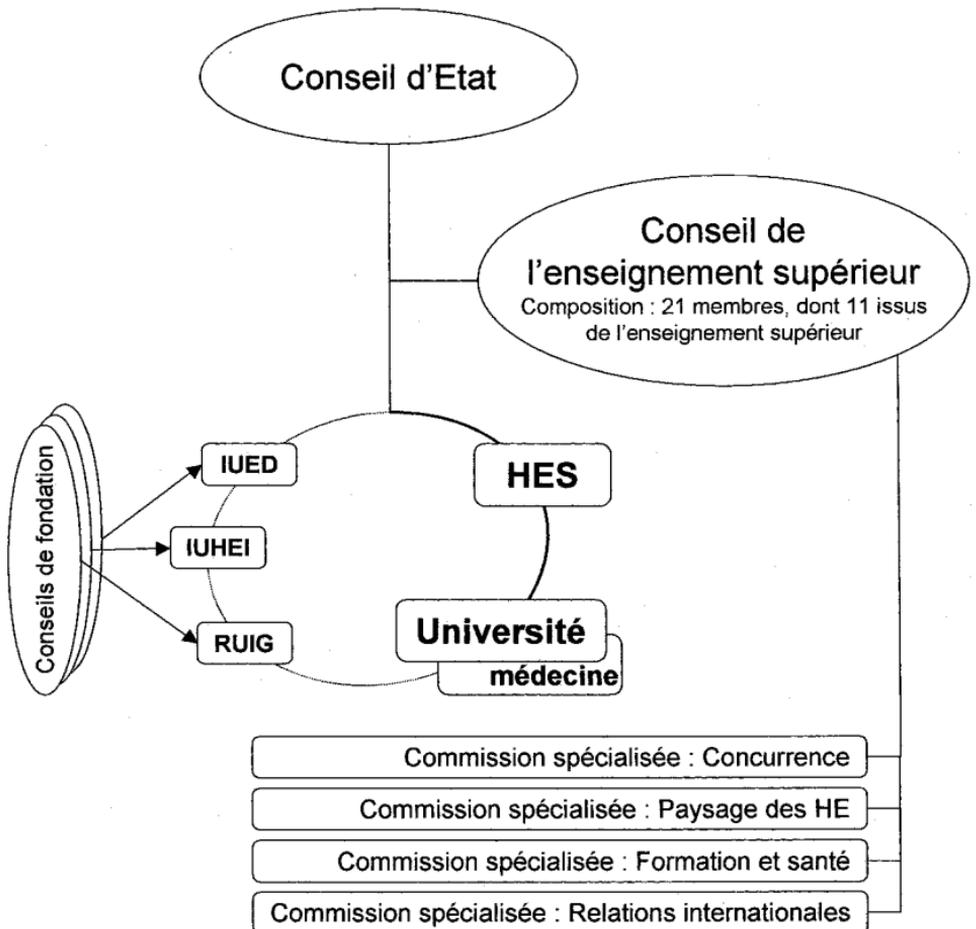
GC : Grand Conseil

IUED : Institut universitaire d'étude du développement

IUHEI : Institut universitaire des hautes études internationales

RUIG : Réseau universitaire international de Genève

# Le Conseil de l'enseignement supérieur comme outil de maîtrise et de régulation



## PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

## PL Conseil de l'enseignement supérieur

## Projet présenté par le Département de l'instruction publique

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Résultat récurrent
<b>TOTAL des charges de fonctionnement induites</b>	0	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	280'000	280'000	280'000	280'000	280'000	280'000	280'000
Dépenses générales [31]	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en matériel et véhiculé (meublier, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (fluides (eau, énergie, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32 + 33]	0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres charges	0	0	0	0	0	0	0	0
Mandats externes et fonctionnement [318 & 319]	0	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000
Provision [338] (préciser la nature)	0	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000	220'000
Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL des revenus de fonctionnement induits</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, émoluments, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>RÉSULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)</b>	0	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
Remarques :								
Signature du responsable financier :								
Date :								

