

UAPG

UNION DES ASSOCIATIONS
PATRONALES GENEVOISES

DIP	
DESTINATAIRE	N°
19 JUIL. 2010	

Département de l'instruction publique, de la
culture et du sport
Rue de l'Hôtel-de-Ville 6
1211 Genève 3

Monsieur Charles BEER
Conseiller d'Etat

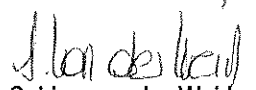
Genève, le 15 juillet 2010
FER No 34-2010

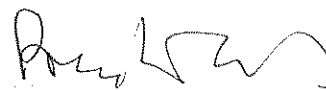
Avant-projet de loi sur les HES
Réponses au questionnaire et considérations générales

Monsieur le Conseiller d'Etat,

La présente prise de positions vous est adressée au nom de l'Union des associations patronales genevoises (UAPG) qui vous remercie de l'avoir associée à la procédure de consultation mentionnée en référence, et qui vous prie de trouver, ci-après, ses observations.

En espérant que vous vous rallierez à notre analyse et à nos propositions, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.


Sabine von der Weid
Secrétaire permanente


Pierre Weiss

Avant-projet de loi sur les HES

Réponses au questionnaire et considérations générales

Remarques générales

Sur la forme

Le questionnaire est un mode facilitant la synthèse des informations. Il est aussi un guide qui peut conduire à occulter certains aspects d'un projet de loi. C'est le cas du présent questionnaire. Sont ainsi notamment ignorés les articles 2 à 4, 6 à 7, 10, 11, 13, 14 et 22. Certains de ceux-là ne sont pas sans incidence sur le regard à porter sur cette loi. Il en va ainsi de l'article 11 sur le financement et de l'article 13 sur les actifs immobiliers.

Sur le fond

L'UAPG salue, au titre des missions de la HES-SO Genève, la réaffirmation de l'importance des échanges avec les milieux professionnels (art. 2, al. 3). Elle note toutefois que l'avant-projet de loi introduit le concept de développement durable dont on peut non seulement se demander lequel aura l'existence la plus longue, mais surtout les contraintes et les bénéfices que son respect suppose pour la HES-SO Genève.

Les efforts de recrutement d'étudiantes dans les filières techniques (constructions, chimie, TIC et TI – voir annexe 6), qui découle de la mise en œuvre du principe d'égalité (art. 3, al. 4) sont, du point de vue de l'UAPG, à renforcer.

Les limites rappelées par l'avant-projet de loi au principe de la liberté académique (art. 4) sont d'autant plus justifiées que les hautes écoles spécialisées se distinguent des hautes écoles non spécialisées, les universités qui doivent pratiquer par définition la recherche fondamentale.

La mention (art. 7, al. 2) des collaborations avec les milieux professionnels sur les plans régional, national et international est saluée par l'UAPG. En revanche, cette dernière s'interroge sur les éléments factuels qui ont conduit au regard sceptique porté sur la réforme de Bologne sous l'angle de la mobilité des étudiants (art. 7, al. 4).

Le caractère virtuel, pour les étudiants résidents, du paiement direct de leurs taxes d'études (art. 11, al. 1, lit. c) méritera de faire l'objet d'une modification législative séparée. Il n'y a pas ou plus de raison de les faire bénéficier d'un traitement qui les privilégie par rapport aux étudiants de l'université.

Il conviendra aussi d'aborder de front la question des transferts d'actifs immobiliers en faveur des différents établissements publics autonomes. Leur mention, dans le commentaire de l'article 13, n'en fait que réaffirmer la nécessité aux yeux de l'UAPG.

On peut enfin se demander pourquoi la question du respect du mandat donné par le conseil d'Etat à la commission externe n'a pas été posée (annexe 3). Il en serait ressorti que le présent avant-projet de loi le respecte pour l'essentiel, quand bien même l'approche de l'autonomie retenue par la commission soit des plus timides.

1. Autonomie et pilotage politique de la HES-SO Genève

A. Statut juridique (établissement autonome de droit public) (art. 1)

Deux points doivent être pris en considération, l'autonomie et l'option publique.

Compte tenu de l'intégration de la HES-SO Genève dans une structure inter-cantonale plus vaste, celle de Suisse occidentale, il est tout d'abord pleinement justifié de vouloir octroyer à celle-là un statut autonome. **On peut à ce sujet se demander si l'autonomie telle qu'envisagée pour la HES-SO Genève est suffisante**, notamment au regard de l'art. 40, al. 3, de l'avant-projet de convention inter-cantonale. Il est en revanche certain qu'il n'aurait pas été possible de ne pas respecter l'injonction faite quant à l'autonomie de cette institution.

Mais même si la HES n'était que genevoise, comme l'est l'Université par exemple, cette solution se serait imposée. Dans une vision d'une administration publique concentrée sur son rôle premier, les institutions offrant des prestations de transport, d'énergie, de soins, de sécurité sociale ou, last but not least, d'enseignement supérieur doivent bénéficier, dans leur gestion, d'une autonomie que l'on souhaite la plus large possible. Le choix fait par l'avant-projet de loi offre certes une version a minima de l'autonomie, notamment dans la mesure où elle ne s'étend pas au statut du personnel (voir art. 19) ou encore à la propriété de ses actifs immobiliers pourtant rendue possible (voir art. 13); **l'UAPG regrette ce minimalisme**. Néanmoins l'option choisie est indispensable pour mettre en œuvre une responsabilité de gestion.

Le caractère de droit public s'impose ensuite premièrement de par l'inexistence, dans le canton de Genève, d'établissement privé d'enseignement professionnel supérieur, comme le relève le commentaire article par article (p. 18). Mais cette justification formelle ne serait pas suffisante si l'on ne prenait aussi en considération le rôle dévolu au canton en matière de formation, supérieure comprise, ainsi que l'appartenance de la HES-SO Genève à une communauté de hautes écoles spécialisées elles aussi majoritairement publiques et en ayant le statut.

B. Dénomination « haute école de Genève » (art. 1, al. 1, notamment)

L'UAPG suggère, à l'art. 1, al. 1, d'ajouter « spécialisée » après « la haute école », pour la HES-SO Genève, afin d'éviter une confusion avec l'université qui est aussi une haute école. Cette modification est à répéter autant que nécessaire, dès la seconde phrase du même alinéa.

Au surplus, **l'UAPG regrette l'appellation de Suisse occidentale**, pour lui préférer celle de Suisse romande qui n'est nullement oublieuse de la nature bilingue de deux des cantons concernés (Fribourg et Valais).

Elle relève aussi que le fait que la loi fasse de Genève une seule haute école rend quelque peu ambiguës l'identité et le nom des hautes écoles qui la composent (HEAD, HEPIA, etc.).

Au passage, elle note que la HEAD utilise l'appellation de « Geneva University of art », ce qui est abusif ; « Geneva Faculty of art » devrait suffire.

C. Compétences du Conseil d'Etat (p. 11, art. 1, 24, al. 2, 27, al. 2, 32, al. 2, 35, al. 1, 15, al. 1, 20, al. 1, 26, al. 1, 20, al. 5, 12, 18, 28, al. 2, 32, al. 5, 32, al. 7, 38)

L'autonomie accordée à la HES-SO Genève a pour conséquence que les compétences du Conseil d'Etat doivent viser à l'essentiel, en l'espèce, outre la haute surveillance, les compétences de nomination telles que prévues par l'avant-projet, de ratification et de négociation de la convention d'objectifs. L'UAPG en approuve les contours.

D. Compétences du Grand Conseil (p. 12, art. 12, art. 14, al.3)

L'autonomie accordée à la HES-SO Genève explique, ce que l'UAPG approuve, le caractère limité mais déterminant des compétences prévues pour le Grand Conseil, singulièrement la ratification de la convention d'objectifs et le vote des moyens financiers qui l'accompagnent.

E. Convention d'objectifs (art. 11 non mentionné, art. 12)

Parmi les ressources financières prévues par l'art. 11 figurent les indemnités accordées par l'Etat (al. 1, lit. b). Celles-ci sont indissociables de la mise en œuvre d'une convention d'objectifs quadriennale (art. 12, al. 2). L'UAPG considère que ce dispositif devrait permettre à la HES-SO Genève de remplir ses missions, à l'image de celui qui a été adopté pour l'université.

F. Fonds de réserve, fonds d'innovation et de développement (art. 15)

Tant l'existence d'un fonds de réserve et celle d'un fonds d'innovation et de développement répondent aux besoins d'adaptation de la HES-SO Genève tout en étant conformes à la LIAF. Le premier se justifie par les effets financiers des fluctuations du nombre d'étudiants, le second pour permettre à de nouvelles orientations de transfert de technologie, comme le précise l'exposé des motifs, ou de recherche, comme il ne le mentionne pas.

Il convient toutefois, comme le fait l'avant-projet à l'art. 15, al. 4, que leurs parts relatives soient fixées par la convention d'objectifs.

2. Organes

A. Direction générale forte (art. 24-26)

La situation actuelle des diverses composantes de la HES-SO Genève donne l'impression de l'existence d'un « commonwealth » d'écoles aux liens certes réels, mais marqués par leur indépendance. L'avant-projet ambitionne de les fédérer en donnant au directeur général la responsabilité de la conduite de l'ensemble de la HES-SO Genève notamment face au rectorat de la HES-SO et au Conseil d'Etat. C'est une évolution que l'UAPG salue, d'autant que le directeur général fait partie d'un conseil de direction où les directeurs des UER siègent aussi.

En outre, **l'UAPG est d'avis que le nombre de membres de la direction générale ne doit pas nécessairement être calqué sur celui des UER (art. 24, al. 1).** Il en va de même à l'Université dont chaque faculté n'est pas systématiquement représentée au rectorat. Un tournus en revanche serait judicieux. Cette possibilité pour les directeurs d'UER d'investir davantage dans leur UER que dans la direction générale peut aussi correspondre aux désirs de certains d'entre eux.

B. Nomination et mandat limité du directeur général (art. 24)

Le système de nomination reflète la complexité, au sens de double nature, de la HES-SO Genève, faite de hautes écoles spécialisées cantonales et de membre d'une institution inter-cantonale. Il est donc approprié qu'il y ait un double préavis pour la nomination du directeur général. De même qu'il est juste que le conseil d'Etat puisse aussi bien nommer en dernière instance que révoquer ledit directeur général de la HES cantonale (al. 2).

Quant à la durée limitée de son mandat, elle transpose un concept en vigueur dans les hautes écoles non spécialisées qui a pour avantage de permettre périodiquement une réflexion tant sur le contrat d'objectifs que sur celui qui en porte la responsabilité première.

L'UAPG soutient donc ces options.

C. Conseil d'orientation stratégique (art. 27 & 28)

Le rôle attribué au conseil d'orientation stratégique est important mais délicat. Il donne notamment son avis sur le plan stratégique et la convention d'objectifs, mais la prise en considération de celui-là dépendra de la qualité de ses membres. Le commentaire montre que ce point n'a pas échappé aux responsables de l'avant-projet.

En revanche, l'UAPG considère qu'il est illogique d'accorder des pouvoirs importants à la direction générale et de considérer que les conseils académiques et stratégiques des UER sont plus importants que le conseil (général) d'orientation stratégique (p. 40, 1^{er} paragraphe).

La composition du conseil d'orientation stratégique est limitée, telle qu'elle ressort de l'avant-projet, ce qui est une bonne chose en matière de gouvernance. Seuls trois membres extérieurs sont prévus alors que chaque UER y est représentée via un membre de son conseil académique et stratégique (art. 27, al. 1). **L'UAPG s'y rallie, pour autant que les membres provenant des UER soient majoritairement issus du tissu professionnel et qu'ils le représentent.**

Quant au mode de désignation, il est adéquat.

D. Attributions du conseil de direction et des directions des UER (art. 26 & 34)

Le conseil de direction se voit confier nombre de compétences de façon pertinente selon l'UAPG. **Toutefois, la négociation de la convention d'objectifs avec le conseil d'Etat devrait incomber au directeur général (art. 26, al. 1, lit. c),** quitte à ce que celui-ci soit accompagné par des membres du conseil de direction. Cette configuration reproduit celle qui prévaut pour la négociation de la convention d'objectifs de la HES-SO où seul le conseiller d'Etat représente le canton.

S'agissant de la nomination de directeurs des UER, l'UAPG considère que le préavis du conseil académique et stratégique est nécessaire, alors que la simple consultation du conseil participatif doit être envisagée (art. 34, al. 1). Cette double barrière est susceptible de générer des désaccords internes au canton qu'il est possible et souhaitable d'éviter.

Pour le reste, l'UAPG est favorable aux compétences confiées aux directions des UER.

E. Conseils académiques et stratégiques (art. 35)

L'UAPG considère que le nom retenu est porteur d'ambiguïté, et qu'il convient de ne retenir que « conseil stratégique d'UER ». En effet, académique est un adjectif affecté aux universités ; il est préférable d'éviter toute confusion. De plus, il existe un conseil d'orientation stratégique pour l'ensemble de la HES-SO Genève ; il est préférable de préciser qu'il s'agit ici d'un conseil d'UER.

Cette remarque formelle faite, l'UAPG salue la création et les compétences de ces conseils qui renforceront les liens avec le monde professionnel.

F. Remplacement des conseils de fondation par les conseils académiques et stratégiques (pp. 9-10, art. 38)

Consciente des difficultés de rompre avec une longue histoire, mais aussi de la nécessité d'adopter un schéma de fonctionnement adapté à la structure de la HES-SO, l'UAPG est favorable au remplacement de tous les conseils de fondation actuellement existants. L'existence d'exceptions ne peut être que temporaire. Le délai de transition de quatre ans, fixé à la HEM (art. 38), se doit donc d'être impératif. Il convient de supprimer « en principe » à l'art. 38, al. 3.

G. Comité d'éthique et de déontologie (art. 5 non mentionné, art. 32)

L'UAPG est favorable à l'introduction d'un comité d'éthique et de déontologie. Elle met toutefois en garde contre une tentation de refuser des financements extérieurs au prétexte des activités déployées par les entreprises concernées (actives dans les domaines des OGM, de la production d'énergie nucléaire, du tabac ou de l'armement) (al. 3, lit. a).

H. Comité d'éthique conjoint aux hautes écoles genevoises (art. 32, al. 7)

Compte tenu du nombre réduit de spécialistes en matière d'éthique, il est justifié de songer à un organe commun.

3. Ressources humaines

A. La HES-SO Genève en tant qu'employeur (art. 17)

Dans le cadre de l'autonomie limitée accordée à la HES-SO Genève, le fait d'en faire l'employeur de son personnel est une solution logique, d'autant que le statut proposé à la HES-SO est de droit public. C'est au demeurant la solution retenue par les autres établissements publics autonomes, dont l'université, que l'UAPG approuve.

En revanche, contrairement à d'autres établissements publics autonomes, dont les TPG, SIG et l'aéroport, mais comme à l'université, l'UAPG regrette la conservation quasi-intégrale des dispositions des différentes lois cantonales sur le personnel (art. 19). Elle prend toutefois en considération le fait qu'une évolution, dans le cadre d'un statut de droit public, aura lieu tôt ou tard, qui pourra aussi venir de la collaboration inter-cantonale. L'UAPG regrette encore que sur ces points importants le questionnaire ne sonde pas les différentes parties consultées.

Il reste à espérer que le maximum de souplesse soit introduit par le règlement, comme le souligne l'exposé des motifs (art. 20) qui souligne les rigidités actuelles.

B. Commission statutaire (art. 20)

La proposition d'inclure le personnel dans une commission « équitablement composée des partenaires concernés », telle qu'elle figure à l'al. 2, apparaît à première vue comme souhaitable. Il restera à voir quelle traduction concrète sera comprise par les parties concernées à l'adverbe « équitablement ».

C. Mesures en faveur du principe d'égalité sexuelle (art. 3 non mentionné, art. 20)

Dès lors que les engagements et les promotions respectent l'ensemble des dispositions légales, l'UAPG ne peut qu'être favorable à une réelle mixité. **Il convient toutefois de relever que seuls les postes de cadres et ceux d'enseignement et de recherche sont concernés par la disposition de l'al. 3. Quid des postes administratifs et techniques ?**

Au surplus, les statistiques fournies (annexe 5 improprement appelée « sous-représentation des femmes dans les fonctions enseignantes », titre qu'il serait plus juste de transformer en « représentation inégale des femmes » car il y a surreprésentation dans certaines filières des femmes, et annexe 6 « effectifs des étudiants par genre et par filière ») montrent à l'évidence la difficulté de l'objectif. Avec 87,4% de professeures de la HEdS et 2 hommes sage-femmes parmi les 86 étudiants de cette formation, avec 1 étudiante en informatique sur 72 et 1 étudiante en télécommunications sur 36, on se rend compte qu'il y a encore loin entre le dire et le faire.

S'agissant de l'objectif de parité dans les organes représentatifs (art. 3, al. 3), l'UAPG considère qu'il relève de la responsabilité des différents corps.

D. Dérogations (art. 20)

Les dérogations imaginées par l'avant-projet de loi (rachats pour caisses de pension, dépassement de l'âge de la retraite ou du salaire maximum) pour s'assurer ou conserver un collaborateur éminent correspondent aux dispositions légales introduites à l'université de Genève. Elles s'imposent aussi, de l'avis de l'UAPG, pour la HES-SO Genève. Au surplus, l'Etat les a faites siennes en 2010 pour ses propres collaborateurs éminents.

E. Activités accessoires (art. 21)

Le dispositif prévu, qui s'inspire largement de celui qui est en vigueur à l'université, est à saluer.

F. Propriété intellectuelle (art. 9)

Les modalités de répartition de droits devront faire l'objet d'une approche incitative pour les groupes de recherche, voire les filières concernées (al. 5). Une insuffisance de retour sur investissement en temps ou personnel pour les chercheurs directement concernés peut en effet se traduire par une désincitation réelle.

4. Participation

A. Introduction d'un conseil de concertation (art. 8, art. 29-31)

L'information et la consultation des travailleurs ont des textes qui en rappellent l'importance, tant en droit suisse (LPart) que sur le plan international (notamment Recommandation 129 de l'OIT, de 1967). La participation au sein des entreprises, dont une manifestation pour le moins contraignante est la codécision à l'allemande (*Mitbestimmung*), a fait au demeurant l'objet de débats en Suisse ; ils ont conduit au rejet cuisant d'une initiative de l'USS, en 1976, comme du contreprojet qui lui était opposé, puisque deux citoyens sur trois les rejetèrent, avec un taux de participation de 40%.

Dans les universités, toutefois, en raison de l'interprétation d'une histoire séculaire, la participation a connu un regain de vitalité, notamment après mai 68. L'université de Genève n'a pas fait exception, en préférant un *Zeitgeist* politiquement correct à un avatar de la tradition, son sénat où siégeaient – de moins en moins – ses professeurs. On y trouve ainsi, dans la loi qui la régit aujourd'hui, une assemblée dont le nom à lui seul est un

symbole pour qui fête le 14 juillet – l'Assemblée nationale –, mais dont la réalité oblige à souligner la légitimité chancelante. Listes généralement uniques de candidats, participation électorale tendant vers zéro même quand des ambitions individuelles s'entrechoquent en mettant des listes en concurrence, difficulté à rendre dans le délai prescrit (fin 2010) son devoir premier, à savoir une rédaction de la loi interne la régissant, affrontements où le stérile le dispute à la méconnaissance des enjeux, bref, tout est là qui devrait dissuader le législateur de se complaire dans l'erreur.

Or, l'avant-projet de loi sur la HES-SO Genève propose un autre avatar de participation sous le nom de conseil de concertation. Bien que ses compétences (art. 31) soient surtout de l'ordre du préavis, **l'UAPG s'oppose fermement à son introduction**. Il n'est pas exclu que l'échec de l'expérience soit aussi inscrit dans la loi pour cette même raison. Pour éviter quelques déceptions et surtout pour donner à la loi le respect qu'elle mérite, il convient d'en supprimer les articles 29 à 31 ainsi que l'art. 36.

Enfin, la fiction de la participation dans les hautes écoles, fussent-elles professionnelles, a ses exigences en terme d'adhésion populaire. **Un quorum s'impose qui invaliderait toute élection ne suscitant pas l'intérêt d'au moins dix pour-cent des corps concernés**. C'est donc peu dire que le concept de communauté est une fiction; celui de quarterons serait plus approprié.

B. Composition et attributions du conseil de concertation (art. 29-31)

Si l'issue de cette consultation devait conduire au maintien du conseil de participation, **il conviendrait qu'au minimum les représentants des étudiants, par définition acteurs intermittents de l'institution, voire du personnel administratif qui a d'autres voies pour se faire entendre de l'employeur via ses organisations représentatives, n'en fassent pas partie**. Une modification à cet effet de l'art. 29, al. 1, lit c et d s'impose. Tout au plus pourrait-on imaginer qu'ils assistent aux séances avec voix consultative.

Quant à la liste des attributions, elle montre crûment que ledit conseil n'a pas de compétences réelles, mais n'est qu'un organe de préavis, de discussion, un ersatz de parlement limité à un rôle de pure chambre de discussion. Ce qui ne plaide pas, bien au contraire, de l'avis de l'UAPG, pour son renforcement, surtout si la composition en était inaltérée.

C. Compétences des conseils participatifs (art. 36)

Mutatis mutandis, le verdict émis ci-dessus pour le conseil de concertation vaut pour les conseils participatifs des UER, qu'il s'agisse de leur composition ou de leurs attributions. **La nécessité n'en apparaît pas à l'UAPG**.

Tout au plus pourrait-on penser que l'intérêt des corps intéressés soit moins évanescent pour un organe de proximité. Le test du quorum pourrait apporter ici une réponse bienvenue.

D. Suppléants pour les étudiants dans les conseils (art. 30)

Au vu de ce qui précède, et sous condition du quorum, le remplacement occasionnel des étudiants par des suppléants, en cours de législature, pourrait être imaginé, dans leur rôle de corps consulté. C'est aussi un aveu de l'imperfection du dispositif que de devoir prévoir une exception *ab ovo* pour ceux qui réclament le plus fort des lieux de participation et les fréquentent le moins.

5. Renonciation aux fondations de droit publics

A. Remplacement par des comités académiques et stratégiques (pp. 7-10 et art. 35)

Voir la réponse donnée sous 2. F qui fait doublon avec la question 5.

B. Exception pour la HEM (art. 38 & 40, p. 10)

Voir la réponse donnée sous 2. F qui fait doublon avec la question 5.A.

6. Principe d'une nouvelle loi sur la HES-SO Genève

A. Une loi intégrative et adéquate aux besoins

Compte tenu des réponses données ci-dessus, l'UAPG considère que globalement la loi devrait favoriser une intégration dans la HES-SO Genève de ses diverses composantes et une collaboration mutuellement bénéfique avec la Cité.

L'UAPG se prononce résolument en faveur dudit projet de loi qui permettra une mise à niveau législative. L'avenir de six écoles, de 28 filières bachelor, de 11 filières master, de 4200 étudiants et 730 collaborateurs en équivalents plein temps et enfin la raison d'être d'un budget cantonal de l'ordre de 170 millions sont en jeu. **Il est de la responsabilité de l'ensemble des acteurs professionnels de ce canton, au premier rang desquels se trouvent les entreprises, de faire donc part de leur appréciation largement positive.**

B. Délai de mise en œuvre (art. 39)

L'UAPG considère que le délai proposé devrait être suffisant.