

Groupe de projet «Paysage des Hautes Ecoles 2008»

## **Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles**

20 octobre 2004

Secrétariat d'Etat à la science et à la recherche / Office fédéral de l'éducation et de la  
science  
Hallwylstrasse 4  
3003 Berne

## Résumé

Le 8 avril 2003, un groupe de projet a été constitué par les Chefs du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de l'économie (DFE) et une délégation du Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) avec pour mandat d'élaborer les bases pour une réforme du paysage suisse des hautes écoles à l'horizon 2008. Le groupe de projet a conclu ses travaux fin août 2004 en consignnant ses conclusions dans le présent rapport.

### *Les défis*

La politique de la Confédération en matière d'éducation et de recherche devra relever trois défis importants dans les prochaines années:

- donner à un nombre croissant de jeunes la possibilité d'accéder à une formation adaptée et de haut niveau tout en préservant leur capacité d'apprentissage tout au long de leur vie professionnelle dans le cadre d'un système d'apprentissage tout au long de la vie;
- soutenir la recherche de manière à ce que la Suisse garde sa place parmi les nations scientifiques de pointe dans le monde au moins dans quelques domaines choisis;
- accroître la qualité de l'éducation et de la science malgré l'étiollement des finances publiques grâce à une optimisation de l'allocation des ressources.

### *Objectifs de développement*

Après avoir étudié plusieurs solutions, le groupe de projet a mis au point un modèle qui poursuit les objectifs suivants pour accroître la qualité de l'enseignement et de la recherche et renforcer le site de la Suisse dans l'enseignement supérieur:

- renforcement de la coopération entre la Confédération et les cantons dans le pilotage du système des hautes écoles;
- optimisation de l'allocation des ressources et création de la transparence dans le financement des hautes écoles par la généralisation de coûts standard par étudiant;
- renforcement de l'autonomie des hautes écoles afin qu'elles puissent développer chacune leur profil spécifique dans le cadre fixé par le pilotage de l'ensemble du système;
- définition de critères formels pour la restructuration de l'offre de prestations entre les hautes écoles;
- un accord politique entre les collectivités ayant la charge des hautes écoles sur une répartition des tâches plus durable dans les domaines les plus coûteux (médecine, certains domaines de la recherche de pointe), sous la forme de

paramètres et dans le cadre d'une planification stratégique pluriannuelle qui doit être élaborée conjointement par la Confédération et les cantons.

Le projet de réforme tend ainsi à remédier, par des mesures ciblées, aux déficits identifiés: le pilotage insuffisant du système des hautes écoles sur le plan national, la transparence défectueuse dans l'allocation des ressources et la répartition des tâches trop faible ou absente entre les hautes écoles. En ce qui concerne les éléments centraux de la politique universitaire (pilotage, financement, remaniement des portefeuilles) les réformes suivantes sont envisagées.

### ***Pilotage***

Le rapport propose la création de trois organes:

- La *Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles*: il lui incombe le pilotage de l'ensemble du système, assumé conjointement par la Confédération et les cantons sur une base de partenariat. A cet effet, la Conférence détermine les conditions-cadres nécessaires au fonctionnement du système (structure des études, assurance qualité, principes de financement et de la répartition des tâches). La nouveauté consiste dans le fait que la Conférence englobe également le domaine des hautes écoles spécialisées.
- La *Conférence des recteurs et présidents*: sa mission consiste essentiellement à assurer la coordination au niveau des institutions. Cette coordination comprend notamment la planification stratégique selon les paramètres définis par la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles, la coordination des filières d'études et la promotion de la mobilité ainsi que la réalisation de projets de coopération.
- Le *Conseil suisse de l'enseignement supérieur*: son rôle consiste à accompagner le développement du système des hautes écoles dans une perspective critique reflétant l'intérêt de toute la société.

### ***Financement***

La généralisation de coûts standard par étudiant accroîtra la transparence des flux financiers et l'efficacité dans l'allocation des ressources. Dans la recherche, c'est la concurrence qui prime, tandis que la coopération est privilégiée dans la formation. Le groupe de projet insiste sur la nécessité que la Confédération continue à participer aux coûts de la formation dans les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées.

### ***Remaniement des portefeuilles***

Le remaniement des portefeuilles entre les hautes écoles suisses – qui est urgent compte tenu de la raréfaction des fonds publics – appelle des critères et des mécanismes clairs. Ceux-ci doivent être élaborés et définis conjointement avec les hautes écoles. La priorité doit aller à la qualité et à l'efficacité.

Concrètement, le groupe de projet recommande les mesures suivantes:

- *remaniement de l'offre à l'intérieur des différents types de hautes écoles*: la fixation de seuils et de plafonds pour le nombre d'étudiants et les effectifs du corps enseignant par filières contribuera à mieux structurer l'offre d'enseignement, à améliorer la transparence et à favoriser l'émergence de pôles d'excellence par une coopération entre les hautes écoles, notamment au niveau du master;
- *remaniement de l'offre entre les différents types de hautes écoles*: l'urgence est ici la définition d'une politique claire en vue d'une coopération plus étroite entre les HES et les universités au niveau du master;
- *transfert de tâches entre les différents types de hautes écoles*: avec le développement des HES, il faut envisager le transfert de filières nettement orientées vers la pratique des hautes écoles universitaires, et plus particulièrement des EPF, vers les HES. En premier lieu, il s'agit de dresser l'inventaire des domaines transférables entre les différents types de hautes écoles;
- en dehors de la définition de critères, de paramètres et de mécanismes pour le pilotage, un accord politique entre les collectivités ayant la charge des hautes écoles est indispensable pour la répartition des tâches dans les domaines les plus coûteux ainsi que dans la technologie avancée et la recherche de pointe. La nouvelle conférence des collectivités constitue la plate-forme adéquate pour cette concertation.

### ***Base constitutionnelle***

Les différentes réformes proposées sont conçues pour être réalisables sur les bases constitutionnelles actuelles. Il est nécessaire cependant d'adapter le *concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999* et de l'étendre à tous les cantons, afin de permettre l'intégration ultérieure du domaine des HES. Il est recommandé de coordonner la réforme du paysage des hautes écoles 2008 avec le projet des nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'éducation proposées par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC), qui sont actuellement mises en consultation.

### ***Un modèle évolutif***

Le modèle est suffisamment ouvert pour permettre au système suisse des hautes écoles de s'orienter vers des développements qui aujourd'hui ne peuvent pas encore être clairement cernés et anticipés. Le modèle est souple et évolutif.



## Mandat et élaboration du rapport

En date du 8 avril 2003, le Comité de pilotage politique (Chefs DFI/DFE, délégation du Comité de la CDIP) a constitué un groupe de projet chargé

- d'élaborer un *masterplan* pour la période FRT 2004-2007;
- de présenter un rapport de base en vue du réaménagement du paysage suisse des hautes écoles à l'horizon 2008<sup>1</sup>.

Le groupe de projet s'est réuni sept fois et le comité de pilotage politique trois fois.

Les résultats des travaux menés sur la réforme du paysage des hautes écoles ont été discutés dans le cercle élargi des milieux concernés lors de l'assemblée annuelle de la Conférence universitaire suisse (CUS) qui s'est tenue les 24 et 25 juin 2004 à Lugano en présence des délégués représentatifs du Conseil suisse des hautes écoles spécialisées de la CDIP, de la Conférence suisse des hautes écoles spécialisées (CSHES) et de la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS).

Le présent rapport a été retravaillé compte tenu des discussions menées lors de l'assemblée et finalisé à l'intention du comité politique. Le Conseil fédéral décidera en octobre 2004 sur les suites à donner, notamment sur les grandes lignes d'une future loi unifiée sur les hautes écoles, dans le but de présenter, au début du deuxième semestre 2005, un projet de loi susceptible d'être mis en consultation<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 1 (composition et mandat du groupe de projet Confédération-Cantons «Paysage suisse des hautes écoles 2008»).

<sup>2</sup> Voir annexe 2 (calendrier).

## Sommaire

Le présent rapport s'articule comme suit.

Le **chapitre 1** présente la mission et les objectifs des hautes écoles en tant qu'institutions de formation et de recherche et met en lumière la responsabilité qu'elles assument pour l'ensemble de la société.

Le **chapitre 2** traite des questions qui se posent en termes de politique universitaire; il énonce les problèmes et présente différentes options de solution.

Le **chapitre 3** présente en détail le modèle de réforme proposé par le groupe de projet. Il traite en outre de la question du remaniement des portefeuilles et de la médecine universitaire.

Le **chapitre 4** esquisse le cadre constitutionnel de la réforme et donne un aperçu du calendrier pour la suite des travaux.



# 1 La mission et les objectifs des hautes écoles («mission statements»)

## 1.1 Formation et recherche, une responsabilité envers la société

### 1.1.1 Identité et mission des universités<sup>3</sup>

Plus que toute autre institution, l'Université<sup>4</sup> continue de nos jours à forger la pensée et les modes d'action dans notre société. Conformément à sa mission fondamentale, l'Université dispense un enseignement orienté vers la culture et la formation scientifiques; elle participe de manière déterminante à la recherche fondamentale et elle est active dans les services et dans la formation continue.

On relèvera notamment les caractéristiques suivantes de l'Université:

- L'Université a pour mission de conserver et de transmettre le patrimoine scientifique et culturel, de générer des savoirs nouveaux et de mener une réflexion critique sur la science, la culture et la société.
- L'Université réalise l'unité de l'enseignement et de la recherche, à la fois au niveau institutionnel et dans l'activité scientifique des enseignants à tous les degrés.
- La culture et la formation universitaires forment la capacité de comprendre des relations complexes, de les questionner et de développer de nouvelles manières de poser les problèmes. Les universitaires sont familiarisés avec les méthodologies scientifiques. La culture universitaire doit s'exprimer par une pensée indépendante et par l'aptitude à assumer des responsabilités sociales.
- A ce titre, la formation universitaire n'est que partiellement, et dans un sens particulier, une formation professionnelle. Dans la plupart des cas, les études universitaires ne préparent pas à un métier en particulier, mais à un vaste éventail de professions. Les études universitaires développent l'aptitude à suivre tout au long de la vie les développements scientifiques, à s'adapter aux exigences du monde professionnel et à assumer des responsabilités professionnelles exigeantes.
- Dans le domaine de la recherche, l'Université est essentiellement active en recherche fondamentale. Elle élabore de nouvelles connaissances en sciences humaines, sociales, naturelles et médicales et développe des approches pour la solution de problèmes scientifiques, mais aussi, et de plus en plus, de problèmes sociétaux.
- Cependant, l'activité de recherche est de plus en plus tournée aussi vers la production d'un savoir susceptible d'être valorisé. Les services de transfert de

---

<sup>3</sup> Ce texte se fonde, en principe, sur le rapport «Renforcement de la formation universitaire – Renouvellement de l'enseignement» de la CRUS, daté du 18 février 2002.

<sup>4</sup> Le terme d'Université est employé ici comme terme générique synonyme de l'expression *hautes écoles universitaires*. Celle-ci désigne en Suisse les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales (EPF).

savoir et de technologie créés à cet effet sont l'expression de la volonté croissante des universités de contribuer à la prospérité économique du pays et d'assumer leur part de responsabilité envers la société.

- L'Université est interdisciplinaire de par sa structure même: elle réunit, au sein d'une même organisation et sur un site géographiquement délimité, des domaines scientifiques de nature différente, créant ainsi la possibilité d'une collaboration. C'est cette interdisciplinarité qui permet d'aborder les problèmes de manière adéquate et approfondie. Chaque université doit donc établir le juste équilibre entre l'ampleur de l'offre qui est nécessaire à l'interdisciplinarité, et l'efficacité qui ne peut être obtenue qu'au prix d'une certaine spécialisation. Dans ce processus, il convient de prendre en compte la nécessité de créer des pôles de compétences à l'échelle nationale.

Tandis que les universités proposent en général un large éventail de disciplines, les deux *écoles polytechniques fédérales* et les établissements de recherche du domaine des EPF mettent l'accent sur les sciences naturelles et les sciences de l'ingénieur, tout en faisant une place aux sciences humaines et sociales. Dans cette perspective, elles coopèrent de plus en plus étroitement avec les universités cantonales. Elles se comprennent cependant, par leur engagement renforcé dans les sciences de base, comme *universités scientifiques et techniques*. Conscientes d'être tout spécialement exposées à la concurrence mondiale, elles ont l'ambition d'exceller dans la recherche de pointe, de former des scientifiques et des ingénieurs qui soient compétitifs sur le plan international ainsi que d'accentuer en collaboration étroite avec l'économie le transfert de savoir et de technologie au plus haut niveau. En raison de leur position mondialement reconnue, elles jouent un rôle grandissant pour le système universitaire suisse (rôle de leader dans certains domaines).

### 1.1.2 Le profil spécifique des hautes écoles spécialisées

Avec la création des hautes écoles spécialisées en 1995, le paysage universitaire suisse a été complété par un nouveau type de hautes écoles. Les HES se distinguent des hautes écoles universitaires par les conditions d'admission, les qualifications des enseignants, la mission de recherche, la collaboration avec l'économie et le diplôme délivré<sup>5</sup>.

Caractéristiques des hautes écoles spécialisées:

- *Mission*: les HES sont des établissements de formation du niveau haute école dont l'enseignement s'inscrit en principe dans le prolongement d'une formation professionnelle de base. Elles proposent des programmes de diplôme orientés vers la pratique et préparant à des activités professionnelles. Les études font appel à l'application de connaissances et de méthodes scientifiques et, le cas échéant, d'aptitudes artistiques. Les HES complètent les études de diplômes par une offre de formation continue, elles font de la recherche appliquée et du développement dans leur champ d'activité, fournissent des services pour des

---

<sup>5</sup> En complément des HES, il s'agit de développer aussi le degré tertiaire B (nomenclature OCDE), autrement dit la formation professionnelle supérieure, qui est encore plus orientée vers la pratique et offre aux professionnels une formation professionnelle continue très différenciée, en adéquation avec leurs aptitudes et leurs inclinations (cf. ch. 1.4.4).

tiers et collaborent avec des instituts de recherche et de formation suisses et étrangers.

- *Conditions d'admission*: l'admission aux études bachelor dans les HES est sujette aux prérequis suivants:
  - a) maturité professionnelle en liaison avec une formation de base dans une profession ayant un lien avec le programme d'études choisi; ou
  - b) maturité gymnasiale reconnue par la Confédération et expérience professionnelle d'une année au moins dans le domaine correspondant aux études choisies et ayant permis au candidat d'acquérir des connaissances pratiques et théoriques dans ce champ professionnel.

Ces conditions d'accès spécifiques aux HES assurent que l'expérience et les connaissances acquises dans la pratique sont parties intégrantes également au degré tertiaire. En même temps, elles valorisent la formation professionnelle en donnant à cette filière un accès aux études supérieures.

- *Qualification des enseignants*: l'orientation vers la pratique et les applications – qui détermine également le contenu et les objets de leur activité de recherche – définit le profil spécifique des hautes écoles spécialisées dans le paysage de l'enseignement supérieur. Le contenu des études est déterminé par les réalités pratiques. Par conséquent, les enseignants HES doivent posséder une expérience professionnelle de plusieurs années, en plus de leur qualification scientifique.
- *Activité de recherche des HES*: la recherche appliquée et le développement sont une caractéristique des HES et un autre critère distinctif par rapport aux hautes écoles universitaires. Une place importante revient aux activités de transfert de technologie.
- *Collaboration avec l'économie*: les HES coopèrent étroitement avec les entreprises dans l'enseignement et la recherche et dans le transfert de savoir et de technologie. Cette coopération contribue au fort ancrage des HES dans leur région d'implantation.
- *Formation*: l'enseignement dispensé dans les HES est fortement orienté vers les qualifications liées aux différentes professions. Le degré de bachelor est dans tous les cas un diplôme professionnalisant, contrairement aux universités, où le degré de bachelor a surtout une importance académique.

La modification de la loi sur les hautes écoles spécialisées proposée par le Conseil fédéral dans son message du 5 décembre 2003 aura pour conséquence que les domaines spécialisés de la santé, du travail social, de la musique, du théâtre et autres formes d'expression artistique, de la psychologie appliquée et de la linguistique appliquée viendront s'ajouter aux domaines soumis à la législation fédérale sur les hautes écoles spécialisées. Il est difficile pour l'heure d'évaluer quelles seront dans le détail les conséquences de cet élargissement considérable du domaine des HES sur le paysage suisse des hautes écoles. Il apparaît néanmoins déjà comme certain que certaines questions telles que, notamment, la notion de recherche appliquée devront être réexaminées à la lumière des nouveaux domaines spécialisés.

### **1.1.3 La mission des hautes écoles pédagogiques**

Les seize HEP du pays sont des établissements de formation des enseignants. Elles relèvent du niveau cantonal ou intercantonal. Deux de ces établissements sont intégrés ou rattachés à une HES. Cinq instituts universitaires forment également des enseignants (notamment pour le degré secondaire II, et en partie pour le secondaire I).

Conformément à leur mandat de prestations, les hautes écoles pédagogiques ont le statut de HES. Par analogie avec les HES, leur mandat de prestations comporte l'enseignement (formation initiale et continue), la recherche appliquée et le développement ainsi que les services (conseils et autres services). Les programmes d'études et de formation continue proposés par les hautes écoles pédagogiques reposent sur des fondements scientifiques et sont orientés vers la profession et la pratique.

Les hautes écoles pédagogiques ont pour mission de pourvoir à la formation initiale et continue des enseignants des degrés préscolaire et primaire. Quelques-unes couvrent également les degrés secondaires I et II. C'est spécialement pour les degrés secondaires qu'elles collaborent étroitement avec les universités, lesquelles assurent le plus souvent la formation scientifique des futurs enseignants dans les disciplines choisies.

### **1.1.4 Unité et différenciation du degré tertiaire**

Dans la perspective de l'aménagement du futur espace suisse d'enseignement supérieur et de recherche, il importe que cet espace soit conçu comme une unité. Lors de l'assemblée annuelle de la Conférence universitaire suisse des 24 et 25 juin 2004, la délimitation stricte entre les universités cantonales, les EPF et les HES ainsi que leur développement complémentaire ont été considérés par une majorité d'intervenants comme artificiels. Il y a eu convergence de vues pour considérer que la future législation devra laisser de la place à une évolution tendant vers une plus forte intégration institutionnelle des différents types de hautes écoles. Il est incontestable qu'une grande perméabilité est nécessaire entre les différents types. La situation des hautes écoles d'art et de musique est ressentie comme peu satisfaisante et certains préconisent d'en faire un type spécifique. Le règlement des relations entre les hautes écoles pédagogiques et les autres institutions de degré tertiaire demande également d'être éclairci.

La question d'une plus forte intégration institutionnelle des différents types de hautes écoles mérite en tous les cas d'être approfondie. Les trois échelons du modèle de Bologne présentent de grands atouts à cet égard. Par conséquent, la nouvelle loi devra créer les conditions pour une meilleure collaboration entre les différents types de hautes écoles, ce qui ne signifie nullement l'abandon du système de formation dual. Les programmes de bachelor à caractère professionnalisant (tels qu'ils sont déjà proposés dans les HES, et qui se développeront aussi dans les universités avec la réforme de Bologne) est un nouvel atout important du système de formation tertiaire et une force qu'il s'agit d'affirmer et de développer. On peut aussi envisager que les programmes master soient davantage proposés sous forme de coopération au sein du système des hautes écoles. Ce genre de maillage institutionnel des différents types de hautes écoles est intéressant non seulement sur le plan de l'efficacité, mais aussi sur celui de la qualité. En tous les cas, il faut éviter toute démarche qui tendrait à cimenter les quatre piliers du système (Universités, EPF, HES, HEP) à un point tel qu'une plus forte intégration institutionnelle serait rendue impossible.

Enfin, il s'agit de veiller à ce que la Suisse possède un système hautement différencié de *formation professionnelle supérieure*, qui se rattache au degré tertiaire selon la classification internationale (OCDE: tertiaire B). Les formations de ce degré répondent à une forte demande de l'économie et de la société, raison pour laquelle elles font l'objet d'un effort de développement continu, sur la base de la nouvelle loi sur la formation professionnelle. Tandis qu'au niveau universitaire, le processus de Bologne tend à orienter les études davantage vers l'employabilité, une autre tendance se fait jour simultanément en Europe: le processus dit de Bruges-Copenhague vise, inversement, à rapprocher la formation professionnelle du pilier maturité-hautes écoles. Il convient donc de tenir compte de ces évolutions dans la réforme des hautes écoles en Suisse.

## 1.2 L'autonomie – clé du succès

En qualité d'interfaces entre la recherche, l'éducation et l'innovation, les hautes écoles assument à maints égards un rôle-clé. Les hautes écoles occupent 34 % de tous les chercheurs en Europe (29 % en Suisse). Ce chiffre donne une idée exacte de la signification des hautes écoles pour le renforcement du développement économique, social et culturel d'un pays.

Si l'on considère plus particulièrement la politique européenne de l'éducation et de la recherche, on constate que tous les pays européens s'accordent sur le fait que l'éducation et la recherche de base doivent rester un *bien public*. Cette conviction a été confirmée une nouvelle fois par tous les ministres présents lors de la Conférence ministérielle de Prague, qui s'est tenue en 2001 dans le cadre du processus de Bologne. Concrètement, cela signifie que l'Etat a le devoir de soutenir financièrement l'éducation et la recherche, mais aussi de mettre en place certaines conditions-cadres à l'intérieur desquelles les institutions de formation et de recherche peuvent et doivent déployer leur action.

A l'intérieur de ce cadre donné, les universités et hautes écoles spécialisées doivent en revanche pouvoir agir avec une grande autonomie. Dans un contexte caractérisé par la concurrence, seules des institutions autonomes ont la liberté de manœuvre nécessaire pour développer un profil stratégique qui leur soit propre. De plus, l'autonomie fait partie de l'héritage historique de l'Université européenne, au succès de laquelle elle a grandement contribué. L'autonomie s'impose comme une conséquence naturelle de la science et de l'éducation. La connaissance comme fin se suffisant à elle-même, la spontanéité de la recherche et le refus du conformisme ont toujours été des moteurs essentiels du progrès scientifique. Voilà pourquoi il est primordial que les conditions-cadres mises en place par la politique de la recherche ne conduisent pas à ce que *«l'espace de la recherche soit pris dans un enchevêtrement d'objectifs stratégiques, de directives et d'interdits qui entravent la spontanéité du chercheur, empêchent toute originalité du questionnement et de la solution et étouffent dans l'œuf tout ce qui n'est pas conforme, ce qui est imprévu et ce qui, finalement, relève d'une véritable créativité.»*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Karl Schmid: Wissenschafts- und Forschungspolitik der Schweiz, Gesammelte Werke vol. VI, p. 108. Traduction originale.

Ces espaces de liberté, les universités et hautes écoles doivent également en disposer pour assumer leur mission d'éducation. Au-delà de la transmission de connaissances et de compétences directement applicables dans le monde professionnel, les universités et hautes écoles sont tenues «*de transmettre les bases d'une humanité responsable: l'aspiration à la vérité, la capacité à se mettre en doute, l'acceptation de se soumettre à la critique.*»<sup>7</sup> Cette éducation au développement de soi n'a rien perdu de sa pertinence.

L'université, la HES autonome est dépendante de l'Etat dans la mesure où c'est lui qui la finance. L'Etat respecte et garantit l'autonomie académique, l'indépendance de la recherche et la liberté de l'enseignement. Il est primordial de se rendre compte que l'Etat ne dispose pas des compétences scientifiques nécessaires pour agir comme instance de pilotage au niveau académique. Le pilotage opérationnel doit être assuré par les hautes écoles et leurs représentants eux-mêmes.

Par contre, l'Etat doit pouvoir émettre des directives et définir des conditions-cadres en vue d'un pilotage global (planification) concernant notamment le financement et la répartition des tâches dans les domaines entraînant des coûts particulièrement élevés. L'autonomie des hautes écoles d'une part et une politique nationale de l'enseignement supérieur d'autre part sont deux nécessités incontestées; les conflits d'objectifs entre les deux seront inévitables. Il importe donc de s'accorder sur des règles et des mécanismes permettant d'apporter des solutions constructives aux problèmes qui se posent, afin de maîtriser les tensions rapidement et de manière constructive et d'éviter les situations de blocage.

Aujourd'hui, le degré d'autonomie varie encore fortement d'une université à l'autre et d'un type de haute école à l'autre. Les discussions lors de l'assemblée annuelle de la Conférence universitaire suisse ont cependant clairement établi que les hautes écoles spécialisées doivent disposer du même degré d'autonomie interne que les universités et les écoles polytechniques fédérales, condition à la constitution d'un espace de l'enseignement supérieur homogène et cohérent.

---

<sup>7</sup> Klaus Wegenast: Wie weiter im tertiären Bildungsbereich? Bulletin de l'Association suisse des professeurs d'université, août 2002, p. 9. Traduction originale.

## **2 Problèmes et esquisses de solutions**

### **2.1 Les défis posés au système d'enseignement supérieur et de recherche en Suisse**

La politique de la Confédération en matière d'enseignement supérieur et de recherche devra relever trois défis importants dans les prochaines années:

- donner à un nombre croissant de jeunes la possibilité d'accéder à une formation adaptée et de haut niveau tout en préservant leur capacité d'apprentissage tout au long de leur vie professionnelle dans le cadre d'un système d'apprentissage tout au long de la vie;
- soutenir la recherche de manière à ce que la Suisse garde sa place parmi les nations scientifiques de pointe dans le monde, dans certains domaines innovateurs qui sont importants pour la compétitivité de notre pays;
- accroître la qualité de l'enseignement supérieur et de la science malgré l'étiollement des finances publiques grâce à une optimisation de l'allocation des ressources.

### **2.2 La capacité de réforme de l'enseignement supérieur suisse**

En comparaison internationale, les performances des hautes écoles suisses restent bonnes et compétitives. Le paysage suisse de l'enseignement supérieur se caractérise notamment par une offre de formation large et fortement spécialisée, par des prestations de recherche internationalement reconnues et par de bonnes infrastructures de recherche. Parmi les forces du système des hautes écoles, il faut également compter la diversité culturelle et linguistique du pays ainsi que son intégration toujours plus forte dans les réseaux internationaux.

De plus, le système suisse de l'enseignement tertiaire a montré lors de la dernière décennie qu'il était capable de se soumettre à des réformes étendues et profondes. Les exemples les plus remarquables de cette dynamique sont

- la création des hautes écoles spécialisées en 1995, et
- la capacité d'intégrer les impulsions du processus de Bologne et de les mettre en œuvre rapidement de manière cohérente et efficace.

La mise en œuvre du processus de Bologne a déclenché dans le système suisse de l'enseignement supérieur un processus de réforme durable et profond. Les instances politiques n'ont jusqu'ici guère mesuré toute la portée de la réforme entamée. Le public, quant à lui, n'a parfois perçu de la réforme de Bologne que les aspects problématiques liés à sa mise en œuvre, dont il serait par ailleurs vain de nier l'existence. On n'a guère reconnu l'énorme potentiel d'innovation que représente la réforme pour le renouvellement de l'enseignement ou encore pour le développement de nouvelles formes de coopération entre les hautes écoles. Il faudra compter une dizaine d'années pour que le processus de transformation qui est en cours s'achève, dix ans au terme desquels les hautes écoles suisses auront changé en profondeur.

## **2.3 Trois points faibles de la politique suisse de l'éducation et de la recherche**

Le tableau d'ensemble positif ne doit pas faire oublier que le système actuel d'éducation et de recherche en Suisse présente des points faibles. Les plus importants sont

- le pilotage déficient du système suisse d'enseignement supérieur à l'échelle nationale;
- les différences non justifiables de coûts de filières d'études comparables entre les différentes hautes écoles et le manque de transparence qu'elles mettent en lumière dans l'allocation des ressources;
- la répartition insuffisante, voire inexistante des tâches entre les universités cantonales, les écoles polytechniques fédérales et les hautes écoles spécialisées, mais aussi entre les différents types de hautes écoles, entraînant un déficit d'efficacité dans l'allocation des ressources.

Il faut souligner que ces points faibles voient leur impact négatif multiplié par la conjugaison de leurs effets. Ces faiblesses constituent une menace pour la capacité de fonctionnement et de développement des différentes hautes écoles, mais aussi de l'ensemble du système. Des réformes ciblées sont donc indispensables.

## **2.4 Principaux objets de réforme de la nouvelle législation fédérale sur les hautes écoles**

La nouvelle législation fédérale sur les hautes écoles devra tenir compte des faiblesses mises en lumière et poser par conséquent les fondements:

- d'un pilotage fort du système des hautes écoles, clairement envisagé dans une perspective nationale, ce qui implique une simplification des structures de pilotage et une diminution du nombre des organes;
- d'un financement transparent davantage orienté à la fois vers les prestations et vers les résultats;
- d'une répartition des tâches nettement améliorée entre les hautes écoles du pays, permettant de développer des pôles de compétences de niveau national et international et d'optimiser ainsi l'utilisation des ressources.

## **2.5 Solutions proposées: principes et évaluation**

Compte tenu de la répartition actuelle des compétences en matière d'éducation en Suisse, les principaux objets de réforme esquissés au chiffre 2.4 peuvent être réalisés en principe selon trois modèles de pilotage et de financement:

- concentration des principales compétences de pilotage et de financement auprès de la Confédération;
- désenchevêtrement radical des tâches dévolues à la Confédération et aux cantons;



- coopération accrue entre la Confédération et les cantons en matière de pilotage et de financement du système des hautes écoles.

Par conséquent, le groupe de projet a confronté trois modèles de pilotage et de financement, dont les caractéristiques centrales sont les suivantes:

### **2.5.1 Pilotage et financement centralisés**

La Confédération se verrait attribuer la compétence de pilotage de toutes les hautes écoles, aussi bien universitaires que spécialisées. Tous les cantons contribueraient financièrement aux coûts de formation par étudiant selon une clé de répartition semblable à celle qui est définie actuellement dans le cadre de l'accord intercantonal universitaire (AIU) et de l'accord intercantonal sur les HES (AHES). Il appartiendrait à la Confédération ou à une institution ad hoc créée par cette dernière de procéder à la réallocation des ressources sur la base de conventions de prestations passées avec les différentes hautes écoles. La Confédération conserverait sa compétence sur la recherche. La participation des cantons devrait être réglée par une loi.

### **2.5.2 Désenchevêtrement**

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons s'effectuerait de manière à ce que la Confédération assume seule la compétence de la recherche et les cantons assument la totalité des coûts et l'entière responsabilité de l'enseignement dans les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées. La Confédération resterait compétente en matière de pilotage et de financement des deux EPF, et continuerait à soutenir la recherche dans les hautes écoles et les HES par le biais du Fonds national et de la CTI, avec toutefois des contributions aux frais généraux de la recherche (*overhead*) sensiblement plus importantes qu'aujourd'hui. Un autre modèle de désenchevêtrement envisage un financement considérablement accru de la médecine par la Confédération, qui cesserait en contrepartie de verser des subventions aux HES et des subventions de base aux universités.

### **2.5.3 Coopération renforcée**

Le troisième modèle a pour but de consolider et développer les forces du système actuel tout en combattant ses faiblesses. Il prévoit une collaboration approfondie de façon ciblée et basée sur une répartition plus claire des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de pilotage d'ensemble du système ainsi qu'une meilleure transparence des principes de financement. Ce modèle propose à cette fin la création d'un nouvel organe de pilotage commun de la Confédération et des cantons, qui engloberait les trois types de hautes écoles et aurait la compétence de prononcer des décisions contraignantes pour toutes les hautes écoles dans des domaines étroitement définis tels que la structure des études, la reconnaissance des prestations d'études et des diplômes et l'assurance qualité.

## 2.5.4 Appréciation

Le groupe de projet a examiné avec soin les avantages et désavantages de chacun des modèles proposés.

Par rapport aux deux modèles concurrents, le modèle consistant à *centraliser les compétences à la Confédération* présente essentiellement l'avantage de faciliter la répartition claire des tâches et la création de centres de compétence. Si l'on considère ces deux points comme le problème central de la politique suisse en matière d'enseignement tertiaire, ce modèle s'impose. Cela dit, on ne peut ignorer le fait qu'une telle concentration des pouvoirs décisionnels au niveau national ne saurait se soustraire aux intérêts régionaux qui ont traditionnellement un grand poids dans notre pays. On est également en droit de se demander si ce modèle est susceptible de générer des ressources publiques supplémentaires pour l'éducation et la recherche, étant donné que les cantons perdraient peu à peu l'intérêt développé au cours de l'histoire pour leurs hautes écoles. A l'échelle fédérale, on assisterait sans doute à une intensification des luttes de répartition dans ce domaine revêtant une signification importante pour notre cohésion nationale. En conclusion, la mise en place de ce modèle se heurterait sans doute à de fortes résistances politiques; elle absorberait des énergies considérables et mettrait la politique suisse de l'enseignement supérieur davantage en prise avec des revendications étrangères à l'éducation et à la recherche.

Le modèle de la *séparation des tâches* apporte une définition plus claire des compétences de la Confédération et des cantons sur le plan du financement et de l'organisation. Le sous-modèle prévoyant de limiter la compétence de la Confédération à la recherche aurait toutefois pour conséquence que la Confédération renoncerait dans une large mesure à sa responsabilité d'éducation, ce qui ne serait pas sans problème en regard des nouveaux défis qui attendent justement l'éducation dans notre pays. De plus, la pratique exclusive du soutien à la recherche au moyen des frais généraux (*overhead*) désavantagerait les sciences humaines et sociales et pourrait conduire à une discrimination des HES, dont le volume de recherche est naturellement moins élevé que celui des universités cantonales et des EPF. Une option consistant à ce que la Confédération se concentre sur le soutien de la médecine dans les universités cantonales aurait sans doute des effets négatifs sur les universités sans faculté de médecine et sur leur canton, mais aussi sur les HES, qui seraient privées du soutien de la Confédération.

Le modèle de la *coopération renforcée* repose sur l'idée selon laquelle les forces d'un système mis en place au terme d'un long cheminement historique doivent être utilisées comme avantages compétitifs à plus forte raison lorsque les conditions-cadres géopolitiques sont modifiées. La condition de réussite est que les hautes écoles se disposent à une meilleure coopération et à une plus grande spécialisation au-delà du cadre de chaque institution. Il appartient à la Confédération et aux cantons de créer les conditions-cadres favorables à cette évolution. Parmi celles-ci, on pense en premier lieu à l'harmonisation des structures d'études, à la reconnaissance mutuelle des prestations d'études, à l'assurance qualité et à la transparence du financement. C'est en vertu de ces considérations et dans le souci d'éviter les défauts inhérents aux deux autres modèles que le groupe de projet s'est accordé sur un modèle qui prévoit une coopération renforcée entre la Confédération et les cantons, dans le but de garantir l'unité de certaines conditions-cadres tout en accentuant la répartition des tâches. Le succès de ce modèle dépend certes de la volonté politique de coopérer de toutes les parties. Le

groupe de projet est néanmoins convaincu que ce modèle est, en l'état des choses, le plus apte à produire rapidement des résultats substantiels. Les détails de ce modèle sont exposés au chiffre 3.

### 3 Modèle de réforme proposé: coopération renforcée

Le projet de réforme «Coopération renforcée» sur lequel le groupe de projet s'est mis d'accord et qui est présenté ici dans les grandes lignes poursuit trois objectifs de développement dans le but d'accroître la qualité de l'enseignement et de la recherche et de renforcer l'enseignement supérieur en Suisse:

- *renforcement de la coopération* de la Confédération et des cantons dans le *pilotage du système des hautes écoles*;
- *optimisation de l'allocation des ressources* et création de la *transparence* dans le financement des hautes écoles par l'introduction de *coûts standard*;
- *développement de la répartition des tâches* entre les hautes écoles par un renforcement de leur autonomie et de celle des collectivités qui en ont la charge dans l'intérêt du développement de profils distincts, et fixation de critères clairement définis pour le remaniement de l'offre de prestations; en même temps, accord entre les collectivités ayant la charge des hautes écoles sur les paramètres et sur des objectifs fixés sur le plan national pour les domaines les plus coûteux.

Il est aussi renvoyé aux conclusions du groupe de projet «Médecine universitaire» qui a été constitué le 26 février 2004 et qui présentera prochainement son rapport. Ces conclusions devront être coordonnées avec le présent projet en vue des délibérations du Conseil fédéral d'octobre 2004.

#### 3.1 Le pilotage du système

Le modèle présenté ici prévoit un approfondissement ciblé et une clarification fonctionnelle de la coopération entre la Confédération, les cantons et les hautes écoles dans le pilotage de l'ensemble du système. Le modèle repose sur la distinction entre le pilotage du système et la coordination entre les hautes écoles. Il vise ainsi à séparer le pilotage politique et la direction académique par le biais d'une nouvelle attribution des compétences au niveau des organes directeurs nationaux. La réorganisation des organes procède des idées directrices suivantes.

- Chacune des hautes écoles doit jouir de la plus grande autonomie possible. Chacune d'entre elles doit être en mesure de développer un profil clair dans le cadre de son mandat légal d'enseignement et de recherche.
- En vertu de leur autonomie, c'est aux hautes écoles qu'il appartient, dans une large mesure, de concrétiser les possibilités de coopération et de coordination; il convient de favoriser ces efforts par des mécanismes incitatifs.
- L'autonomie n'est pourtant pas absolue; elle est confinée par la législation des collectivités ayant la charge des hautes écoles, par le mandat de prestations (ou des instruments analogues) qui lie les hautes écoles à la collectivité dont elles dépendent, et par les impératifs découlant des objectifs fixés sur le plan national par la planification stratégique définie de manière partenariale par la Confédération et les cantons. Une concentration des forces dans les domaines les plus coûteux, dans la technologie avancée et dans la recherche de pointe est indispensable.

Concrètement, le groupe de projet propose un modèle de pilotage du système suisse des hautes écoles réduisant la complexité du système actuel et couvrant tous les types de hautes écoles.

Le pilotage politique du système se réduit essentiellement à fixer un cadre financier et juridique qui permette aux hautes écoles autonomes d'assumer leur responsabilité et d'accomplir leurs tâches de manière optimale. Le pilotage politique doit aussi définir les options stratégiques au niveau national.

La fonction de pilotage et de coordination à l'échelle nationale serait essentiellement assumée par trois organes<sup>8</sup>:

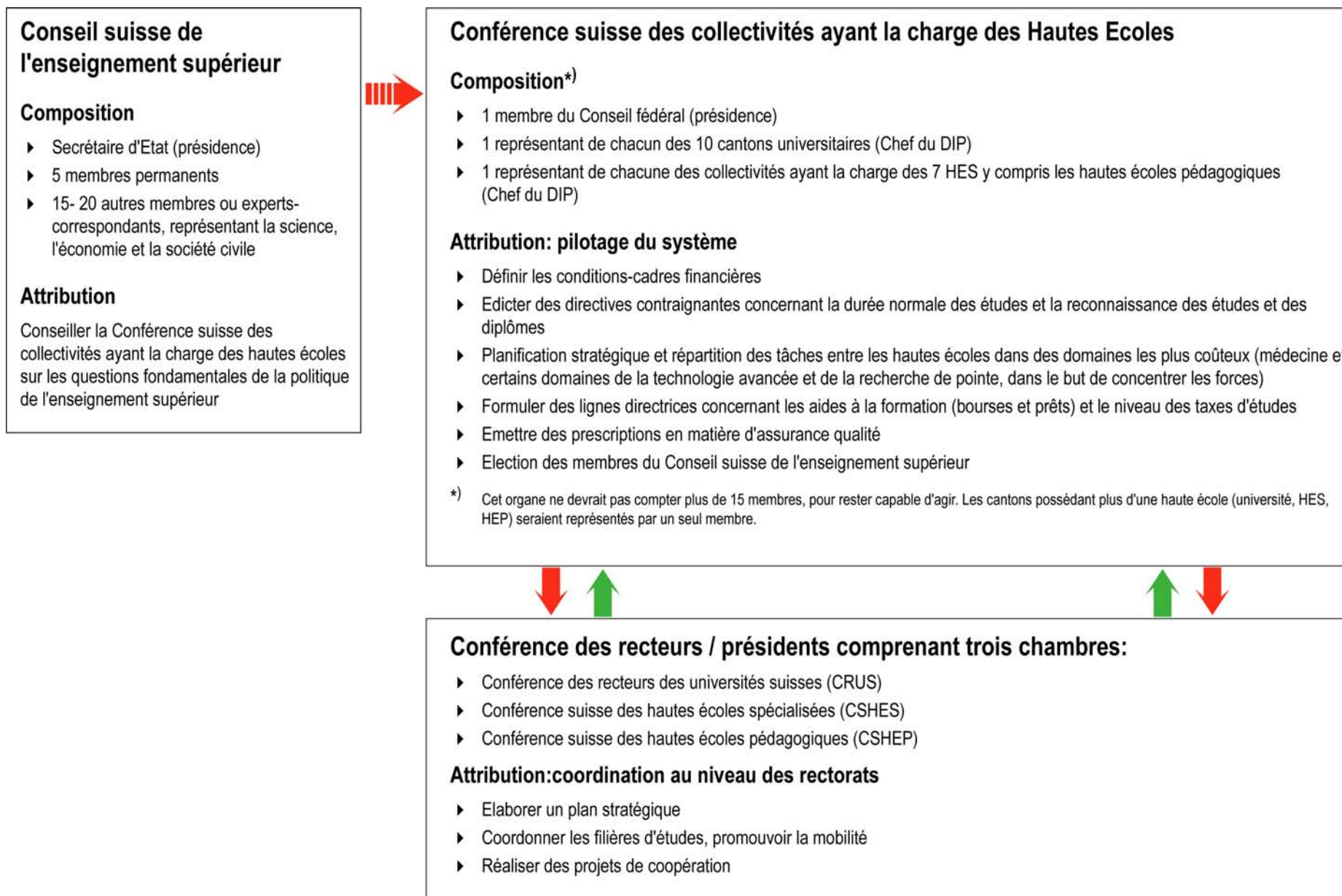
- la Conférence suisse des collectivités ayant la charge des hautes écoles;
- la Conférence des recteurs et présidents des hautes écoles, qui comporterait trois chambres: hautes écoles universitaires, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques;
- le Conseil suisse de l'enseignement supérieur.

La composition, les fonctions et les attributions de ces organes sont présentées de manière synoptique dans les tableaux qui suivent, avant d'être commentées en détail pour chacun des organes.

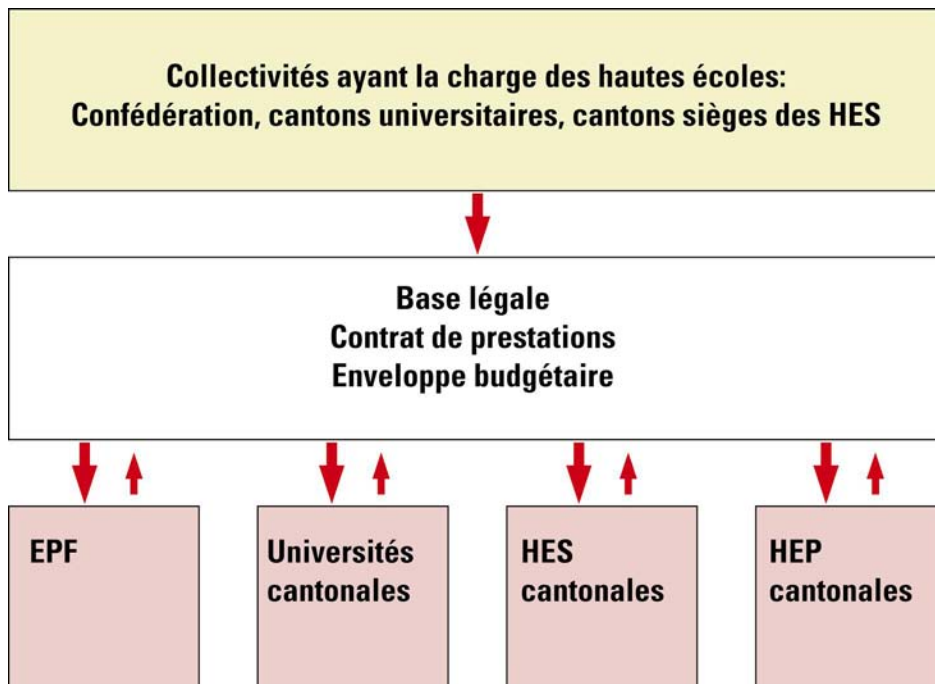
---

<sup>8</sup> Conformément à une suggestion du Secrétariat général de la CDIP, la dénomination définitive des organes sera choisie en fonction des compétences effectives qui leur seront finalement attribuées.

**Graphique 1: Les organes de pilotage du système suisse des hautes écoles**



**Graphique 2: Relations entre les hautes écoles et les collectivités qui en assument la charge**



### 3.1.1 Le rôle de la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles (responsabilité politique, pilotage du système)

#### *Aspects généraux*

La *Conférence suisse des collectivités ayant la charge des hautes écoles* assume le pilotage de l'ensemble du système dans un partenariat Confédération-cantons. Comme le fait actuellement la CUS pour les hautes écoles universitaires, la Conférence fixerait les conditions-cadres nécessaires au bon fonctionnement du système de toutes les hautes écoles. Nouvellement, la Conférence couvrirait également le domaine des HES, ce qui représente une simplification notable des organes institutionnels. De plus, certains instruments de pilotage seraient renforcés, tout en restant clairement confinés au secteur politique et juridique, la gouvernance académique (ainsi que la coordination inter-institutionnelle au niveau des rectorats) étant confiée aux hautes écoles et à leurs organes de coordination.

#### *Les attributions en particulier*

Définir les conditions-cadres financières: par ex. arriver à une entente sur les coûts standard dans les différentes filières, ou fixer les conditions minimales à remplir pour qu'une filière puisse être subventionnée. Dans l'état actuel de la Constitution, il ne pourra s'agir que de recommandations, éventuellement de conventions, mais non de décisions ayant force obligatoire.

Edicter des directives contraignantes concernant la durée normale des études (valeur indicative de la durée des études) et la reconnaissance des études et des diplômes: assumer la compétence conférée par la nouvelle loi fédérale sur l'aide aux universités, mais étendue aux HES.

Etablir la planification stratégique et fixer la répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines les plus coûteux: au chiffre 3.3 du présent rapport sont exposés les principes selon lesquels une restructuration de l'offre sera obtenue dans un processus essentiellement *bottom-up* conférant aux hautes écoles le plus haut degré possible d'autonomie. L'expérience de la médecine universitaire montre cependant que les incitations financières au remaniement des portefeuilles ne suffisent pas. Le groupe de projet est ainsi parvenu à la conclusion qu'un accord politique doit être obtenu entre les cantons concernés et la Confédération pour une répartition des tâches plus conséquente dans les domaines particulièrement coûteux (médecine, certaines parties des sciences naturelles). Les avis concordent pour considérer que dans l'état actuel de la Constitution, il ne pourra s'agir que de solutions négociées. La Confédération n'a pas la compétence de décréter unilatéralement ou d'imposer une répartition des tâches ou un réaménagement des portefeuilles dans le système des hautes écoles. En revanche, des solutions négociées peuvent et doivent être envisagées par voie de coordination. L'état de coordination ainsi obtenu peut servir de référence à la Confédération pour l'allocation des subventions aux hautes écoles<sup>9</sup>. Le groupe de projet a été unanime à reconnaître la nécessité d'un tel plan stratégique, qui servira aussi de base à l'allocation des ressources.

Cette entente sur les tâches de coordination à accomplir prendra la forme d'une *planification stratégique pluriannuelle* qui précisera les domaines à coordonner dans un délai donné ainsi que les offres d'enseignement et de recherche à transférer d'une haute école à une autre. Elle précisera aussi les modalités de la coordination.

Aucune subvention fédérale ni aucun transfert de fonds au titre des accords intercantonaux ne seront alloués aux domaines qui ne voudront pas s'inscrire dans ces objectifs de coordination arrêtés d'un commun accord. Les actuelles contributions liées à des projets qui sont essentiellement financées par la Confédération ne serviront plus qu'à soutenir ces objectifs de coordination fixés d'un commun accord. L'élaboration de la planification stratégique – qui servira en même temps de base pour les périodes de subventionnement quadriennales – intervient sous la direction de la Confédération, en étroite collaboration avec les cantons et les hautes écoles. Le premier plan stratégique serait établi pour la période 2008-2011. Des solutions devront être trouvées pour éviter des situations de blocage (cf. chiffre 1.2).

Formuler des lignes directrices concernant les aides à la formation (bourses et prêts) et le niveau des taxes d'études. En vertu des actuelles dispositions constitutionnelles, il ne peut s'agir que de recommandations ou de solutions négociées. Le projet RPT prévoit cependant que la Confédération, dans la législation d'exécution, pourra fixer des standards minimum en matière d'allocation des aides à la formation (bourses et prêts).

---

<sup>9</sup> Avis de droit du professeur Bernhard Ehrenzeller (annexe 3).



Emettre des prescriptions en matière d'assurance qualité: l'obligation de mettre en place un système d'assurance et de développement de la qualité découle de la déclaration de Bologne. L'assurance qualité relève essentiellement de la responsabilité des hautes écoles. Les cantons et la Confédération ont cependant l'obligation de veiller au respect de certains standards.

### *Pondération des voix*

Par analogie avec l'art. 8 de la convention entre la Confédération et les cantons universitaires sur la coopération dans le domaine des hautes écoles universitaires, une pondération des voix devrait être prévue pour les décisions de grande portée. Cette pondération pourrait refléter l'importance de la contribution financière respective des différents financeurs; elle tient compte du nombre des étudiants dans les différentes institutions.

### **3.1.2 Le rôle de la Conférence des recteurs et présidents**

Le modèle de pilotage préconisé tend à renforcer le rôle de la Conférence des recteurs et présidents en tant qu'organe de coordination des hautes écoles. Pour les attributions, nous renvoyons au graphique 1 ci-dessus ainsi qu'à l'annexe 4 du présent rapport. Cette dernière fixe en détail les tâches que les hautes écoles doivent assumer en commun. Les trois chambres de la Conférence sont organisées de manière complémentaire et siègent séparément, sauf si elles traitent de questions qui concernent toutes les hautes écoles.

### **3.1.3 Le rôle des rectorats et des présidences des écoles**

Le projet de réforme repose entièrement sur la présence de hautes écoles réellement autonomes, disposant de capacités stratégiques et d'une gouvernance forte pour développer leur profil d'enseignement et de recherche. Ce principe suppose que des compétences suffisantes soient conférées aux organes de direction académiques (rectorats et décanats, directions des HES).

Actuellement, les compétences attribuées au recteur et aux doyens varient d'une université à l'autre, comme elles varient au niveau des directions des HES. Il appartiendra aux collectivités qui ont la charge des hautes écoles de veiller à ce que

- toutes les hautes écoles du pays soient dirigées par un président ou recteur doté des compétences voulues et nommé pour une période de 4 à 6 ans;
- chaque haute école soit dotée d'organes *décisionnels participatifs*, garantissant une certaine continuité (obtenue par ex. par la durée de l'exercice des chefs de département ou des doyens).

### **3.1.4 Le rôle du «Conseil suisse de l'enseignement supérieur» (organe consultatif)**

Dans certains pays, des organes permanents ont été créés pour exercer une fonction de conseil auprès des autorités politiques. La composition et la mission d'un tel organe consultatif pour la Suisse («Conseil suisse de l'enseignement supérieur»), qui

remplacerait les organes consultatifs actuels (comme le Conseil suisse de la science et de la technologie, la Commission fédérale des HES) en réunissant en partie leurs fonctions, ne font pas l'unanimité.

Les représentants fédéraux font valoir qu'un tel organe consultatif, servant notamment de porte-voix aux milieux de l'économie, de la science et de la culture, répond à un souhait explicite du Parlement fédéral. Les Chambres fédérales souhaitaient même aller plus loin en proposant de faire entrer un représentant des milieux économiques dans la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles, représentation qui serait contraire à la logique du système et qui est catégoriquement rejetée par les cantons.

Une des tâches principales de ce nouvel organe consultatif consisterait dans le suivi critique du développement de l'enseignement supérieur dans notre pays, dans l'optique de la société tout entière. Pour assumer cette fonction d'envergure, le Conseil doit reposer sur une large assise. Il serait placé sous la présidence du Secrétaire d'Etat. Il se composerait de 5 membres permanents et de 15 à 20 autres membres ou experts-correspondants, qui seraient consultés au cas par cas sur des questions spécifiques.

Le fait que l'organe est présidé par le Secrétaire d'Etat et que les questions traitées par le Conseil sont définies par la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles garantit la bonne intégration des travaux du Conseil dans le processus de décision. C'est ainsi qu'un dialogue fructueux pourrait naître entre un vaste cercle de forces sociales intéressées par l'enseignement supérieur et les autorités responsables du pilotage du système. Si l'on réussit à rassembler des personnalités éminentes, qu'il faudra aussi aller chercher dans d'autres pays, des impulsions nouvelles pourraient émaner de cette enceinte pour le développement de notre enseignement supérieur. Surtout, on éviterait ainsi que les questions politiques relatives à l'enseignement supérieur ne soient traitées dans un cercle trop restreint de personnes directement intéressées.

La fonction du Conseil – on l'a dit – est restée controversée au sein du groupe de projet. Comme solution alternative à la création de cet organe, il a aussi été proposé de prévoir dans la loi une obligation de la *Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles* de mettre en consultation les questions de fond d'intérêt général (par ex. introduction de taxes d'études, coopération avec l'économie, etc.). On peut même envisager que la loi ou les ordonnances d'exécution définissent nommément le cercle des organismes à consulter.

### **3.1.5 Adaptation des lois cantonales**

Le modèle de pilotage présenté ici appellerait dans plusieurs cas une adaptation des législations cantonales, notamment en ce qui concerne le rôle renforcé confié aux rectorats des universités et aux directions des HES.

### **3.1.6 Participation de la communauté académique**

Traditionnellement, l'Université s'est toujours considérée comme communauté des enseignants et des étudiants. La conception européenne de l'Université veut notamment

que les étudiants ne soient pas considérés comme des *clients* ou des *usagers*, mais comme *membres de la communauté académique*.

A l'instar des structures participatives que les universités et hautes écoles ont établies pour permettre la participation des membres de la communauté académique – professeurs, corps intermédiaire, étudiants –, il convient de donner aux étudiants aussi la possibilité de faire valoir leurs intérêts au niveau national. C'est pourquoi la Conférence des recteurs et présidents devra veiller à recueillir l'avis des étudiants sur toutes les questions les concernant. Des procédures de consultation appropriées devront être conçues à cet effet.

### **3.1.7 Appréciation de la viabilité du modèle de pilotage**

Ce modèle de pilotage se fonde sur les expériences faites avec la nouvelle Conférence universitaire suisse telle qu'elle a été instituée en 2000 avec la révision de la loi fédérale sur l'aide aux universités. La mise en œuvre cohérente de la réforme de Bologne est l'exemple qui montre que cette structure de pilotage permet de décider et mettre en route rapidement et efficacement des réformes même d'une grande complexité. Les expériences faites avec l'actuelle CUS montrent cependant que les incitations financières sous la forme de contributions liées à des projets ne suffisent pas à induire une répartition durable des tâches. Il faut des instruments nouveaux ainsi qu'un accord politique entre les cantons et la Confédération qui se traduise dans une planification stratégique au niveau national.

Un questionnement critique doit cependant porter notamment sur la taille des organes de direction et – du point de vue de la Confédération – sur la représentation fédérale relativement faible au niveau de direction suprême et sur le déséquilibre entre les contributions financières de la Confédération et ses moyens de faire valoir son influence. On ne prévoit qu'un seul représentant fédéral parmi les 15 membres de la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles. Une possibilité d'accroître l'influence de la Confédération pourrait consister dans la constitution d'un comité composé à parité de représentants fédéraux et cantonaux et dont les attributions restent à définir.

## **3.2 Le financement des hautes écoles**

Le groupe de projet a étudié de manière approfondie la question du financement des hautes écoles et a examiné plusieurs modèles. Il a retenu unanimement les principes de financement suivants, applicables à toutes les hautes écoles.

Le modèle retenu se fonde sur le principe de financement par coûts standard, qui conduira à établir des critères homogènes pour l'allocation des ressources au hautes écoles par les différentes collectivités qui en assument la charge. Le modèle accroîtra la transparence des flux financiers et l'efficacité dans l'allocation des ressources. Dans la recherche, c'est la concurrence qui prime, tandis que la coopération est privilégiée dans la formation. Il est indispensable que la Confédération continue à participer aux coûts de la formation dispensée par les universités et les HES.

Les éléments principaux sont les suivants:

- La Confédération finance les écoles polytechniques fédérales, dont elle assume la pleine responsabilité; elle subventionne les hautes écoles cantonales. Les cantons financent leurs hautes écoles en leur qualité de cantons siège ou de parties prenantes aux concordats (actuellement: AIU, AHES).
- La Confédération et les cantons assument ensemble la responsabilité de la qualité de toutes les hautes écoles. Cela implique que la Confédération s'engage davantage en matière de financement des universités cantonales. C'est pourquoi les subventions versées aux universités cantonales devraient également être considérées comme des *indemnités*, comme c'est le cas actuellement pour les HES, et non pas comme de simples aides financières, moins contraignantes. Si cela ne devait pas être possible, il faudrait trouver d'autres moyens de conférer aux subventions fédérales une plus grande stabilité.
- Les coûts de formation dans les hautes écoles sont financés sur la base de coûts standard par étudiant ou par diplôme, pondérés par groupes de disciplines. Les coûts standard sont fixés par la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles. Ils sont établis, dans une première approche, sur la base de la comptabilité analytique; dans un deuxième temps, ils sont fixés par référence à des filières types bénéficiant de conditions d'encadrement adéquates. Pour tenir compte de l'aspect qualité, les indicateurs de l'*output* auront un poids plus grand que ceux mesurant l'*input*.
- Les coûts standard ainsi établis sont à la base du calcul des contributions fédérales et de la contribution que les cantons d'origine versent pour leurs étudiants par l'intermédiaire de l'AIU/AHES. Les cantons s'engagent à respecter mutuellement le principe de financement par coûts standard. Chaque canton alloue à ses propres hautes écoles une enveloppe complémentaire, en fonction de ses possibilités et de ses besoins et objectifs spécifiques. Les coûts standard pourraient être différenciés entre les études de bachelor et les études de master. On peut aussi se demander si le financement ne pourrait pas être basé sur les crédits ECTS. Faute de données disponibles, cette différenciation n'est pas possible actuellement.
- Le mode d'établissement du nombre d'étudiants devra prendre en compte la coopération: lorsque des filières sont proposées conjointement par plusieurs hautes écoles, les étudiants seront comptabilisés proportionnellement aux modules proposés par les différentes institutions.
- Compte tenu du passage au système ECTS, on pourrait également envisager de fonder le financement sur le nombre de modules ou de crédits ECTS.

#### *Obligations de la Confédération*

- La Confédération participe aux tâches de formation des HES et des universités cantonales en allouant une subvention de base qui doit couvrir 20 % à 25 % des coûts standard (par étudiant ou par diplôme). Elle assume en plus une grande partie des coûts des étudiants étrangers. La subvention de base sera directement versée aux universités et HES, pour l'année en cours. Cette formule est préconisée par les Chambres fédérales, mais ses avantages sont contestés par les représentants cantonaux.

- Afin d'inciter les hautes écoles à coopérer, il faudrait étudier le versement d'un supplément pour les programmes master proposés conjointement par deux ou plusieurs hautes écoles.
- La Confédération finance la recherche par l'intermédiaire de ses deux agences de financement de la recherche (FNS, CTI).
- La Confédération verse sur tous les subsides octroyés par le FNS et la CTI un supplément de 20 % au titre de contribution aux frais généraux de la recherche (*overhead*).
- La Confédération verse des contributions ciblées dont peuvent bénéficier toutes les hautes écoles (EPF comprises). Le montant de l'enveloppe est fixé dans le cadre du message FRT sur la base de la planification stratégique.
- La Confédération continue à verser des contributions pour les investissements.
- La règle des coûts standard est également appliquée aux EPF, la Confédération complétant sa contribution par d'autres contributions.

Certains représentants des cantons dans le groupe de projet ont relevé que le choix définitif du modèle ne sera possible qu'au moment où l'on connaîtra toutes les conséquences pour les cantons universitaires et les cantons non universitaires.

### **3.3 Le remaniement des portefeuilles**

#### **3.3.1 Etat des lieux et objectif**

En 1967 déjà, le message du Conseil fédéral concernant la première loi sur l'aide aux universités soulignait en termes appuyés la nécessité d'une collaboration étroite entre les hautes écoles: «Comme un petit Etat ne peut être en tête de la recherche dans tous les domaines, il faut veiller très attentivement à obtenir le maximum de résultats scientifiques possibles en utilisant de manière rationnelle, compte tenu du but visé, les moyens qui sont à disposition. C'est des soucis causés par l'état de notre recherche et du désir de maintenir notre réputation scientifique qu'est né le besoin de coordination et de coopération dans ce domaine. On a reconnu qu'une université ne saurait, avec ses propres moyens, s'occuper de divers domaines de la recherche exigeant de grandes dépenses et que nombre de tâches (...) réclament des solutions soit sur le plan de la coopération entre universités, soit sur le plan national. En définitive, il s'agit de ce qui suit: deux ou plusieurs hautes écoles, ou les collectivités qui en ont la charge, voire d'autres institutions s'occupant de recherches, harmonisent leurs projets de développement scientifique en délimitant leur champ d'activité et en fixant des priorités (centres de gravité), organisent et établissent sur cette base leur programme d'enseignement et de recherche.»

*Promouvoir la qualité et assurer une allocation optimale des ressources*

Le but poursuivi à travers le réaménagement des portefeuilles est – outre l'optimisation de l'utilisation des ressources publiques – de promouvoir la qualité de la formation et de la recherche. Pour emprunter encore une fois les mots du message du Conseil fédéral du 28 novembre 1967, le remaniement des portefeuilles vise à «instaurer une coopération féconde entre les hautes écoles de notre pays» grâce à l'action conjuguée de mesures

prises au niveau des différentes hautes écoles, au niveau des collectivités qui ont la charge de ces dernières et sur le plan national.

### *Efforts en cours*

Il est indéniable que des efforts importants viennent justement d'être entrepris dans ce sens dans un passé très récent. On pense à la réorganisation du paysage de la recherche dans le cadre du projet «Arc lémanique», qui n'a pas seulement pour objectif d'obtenir une concentration des sciences naturelles de l'espace lausannois à l'école polytechnique fédérale, mais aussi de réorienter en profondeur la répartition des compétences entre les trois hautes écoles universitaires que sont l'EPFL, l'Université de Lausanne et l'Université de Genève. Mentionnons aussi le projet «Vetsuisse», qui vise à réunir deux facultés de médecine vétérinaire. De nombreux processus de concentration sont également en cours dans le domaine des HES. A ce sujet, nous renvoyons au chiffre 3.3.4, qui présente en détail les efforts entrepris dans le cadre du Masterplan 2004-2007.

### *Nécessité d'un pilotage stratégique global du processus*

Etant donné l'état des finances publiques et la situation de concurrence généralisée qui prévaut dans l'éducation et la recherche, en vertu de laquelle seules les hautes écoles disposant d'un profil clair d'enseignement et de recherche ainsi que de stratégies adaptées pour le mettre en valeur ont une chance de succès, il est urgent de procéder à un remaniement profond des portefeuilles à l'échelle nationale. Le groupe de projet ne considère pas avoir pour mission de présenter des propositions concrètes pour ce remaniement des portefeuilles. En revanche, il a souhaité proposer à la fois des critères, des paramètres et des mécanismes permettant de donner à ce remaniement une nouvelle orientation, d'en faire un processus transparent et maîtrisable, de le piloter et de le contrôler en fonction d'objectifs stratégiques.

Sur ce point, le groupe de projet a collaboré étroitement avec la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS) et la Conférence suisse des hautes écoles spécialisées (CSHES). Dans leurs courriers du 7 avril 2004 (CSHES) et du 8 avril 2004 (CRUS), les deux organismes ont rendu leurs réflexions qu'elles avaient formulées conjointement avec la Conférence suisse des hautes écoles pédagogiques (CSHEP). Les considérations suivantes reprennent en partie les propositions des instances consultées, mais elles les dépassent aussi en certains points.

### **3.3.2 Le rôle des hautes écoles dans le remaniement des portefeuilles**

Conformément aux idées directrices citées au chiffre 3.1, le remaniement des portefeuilles est d'abord une tâche des différentes hautes écoles et des organisations qui les représentent au niveau national.

La Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS), la Conférence suisse des hautes écoles spécialisées (CSHES) et la Conférence suisse des hautes écoles pédagogiques (CSHEP) se sont entendues pour la première fois sur un schéma applicable à tous les types de hautes écoles (voir annexes 4 et 5). La CRUS insiste sur l'autonomie universitaire, qui forme le cadre institutionnel de la restructuration de

l'offre, ainsi que sur la réforme de Bologne, qui dicte le rythme du processus de renouvellement.

### **3.3.3 Le remaniement de l'offre dans le domaine universitaire**

Comme *première mesure* pour garantir la qualité et accroître l'efficacité des différentes filières d'études, la CRUS a adopté des valeurs limites minimales et maximales concernant les effectifs d'étudiants et les taux d'encadrement des principales filières de bachelor et de master (voir annexe 5). Les valeurs indiquées ont encore un caractère indicatif; elles seront validées pour septembre 2004 dans le cadre de la procédure de consultation menée auprès des universités et à l'aide de modélisations.

Il faut saluer le principe proposé par la CRUS de fixer des valeurs limites inférieures et supérieures pour le nombre d'étudiants et le taux d'encadrement, même si le détail des critères choisis doit encore être discuté. Cette mesure est susceptible de permettre une meilleure structuration de l'offre de formation et de créer plus de transparence à l'échelle nationale. La définition de ces valeurs limites contribue aussi à l'émergence de pôles d'excellence, dans la mesure où elle révèle les disciplines où une collaboration entre les hautes écoles est inévitable si l'on veut garantir certains standards de qualité, notamment au niveau du master. Ainsi, ces valeurs limites permettent de développer les forces actuelles et d'exploiter de nouveaux potentiels. Leur objectif est de garantir une culture académique de haut niveau grâce à une concentration des forces et de maintenir une masse critique par le biais de coopérations universitaires.

#### *Nécessité d'une vision à l'échelle nationale*

Ces quelques remarques montrent bien que la fixation d'objectifs quantitatifs ne constitue qu'une première étape du remaniement des portefeuilles. Il appartiendra à la CRUS de développer dans la prochaine étape des propositions de contenu relatives à un concept général de répartition des tâches entre les différentes hautes écoles universitaires qui tiennent compte des atouts et déficits respectifs des différentes hautes écoles. Il importe dans ce processus que les hautes écoles universitaires maintiennent une offre de formation relativement large, afin de garantir l'interdisciplinarité qui, comme cela a été dit précédemment, constitue une source essentielle de l'innovation. C'est pourquoi il n'est pas pertinent de concentrer les petites disciplines dans un seul centre, ce d'autant moins que le potentiel d'économies d'une telle mesure serait sans doute minime. La position de ces disciplines doit par contre être redéfinie en fonction du rôle qu'elles peuvent jouer pour le profil d'une université donnée, mais aussi pour l'ensemble du système d'enseignement supérieur en Suisse. Cette approche devrait à long terme constituer la meilleure garantie de survie des disciplines concernées.

Une condition absolue est la mise en place d'un dispositif efficace de contrôle du processus ou de monitoring. La CRUS entend assumer cette tâche pour le domaine universitaire. La manière dont les collectivités ayant la charge des hautes écoles et la Conférence qui les réunit pourront soutenir la CRUS dans cette tâche est détaillée sous les chiffres 3.3.6 et 3.3.7.

### **3.3.4 Le remaniement de l'offre dans les HES**

Le Masterplan HES 2004-2007, que la CDIP et l'OFFT/DFE ont adopté d'un commun accord et présenté au public en avril 2004, fixe les orientations pertinentes du remaniement des portefeuilles entre les HES.

La Confédération et les cantons se sont mis d'accord sur des critères de financement du système des HES et s'engagent à les appliquer dans leur domaine de responsabilité respectif. La principale mesure consiste dans la fixation de coûts standard moyens qui serviront de base au financement et au subventionnement des filières de diplôme. Les coûts standard sont établis sur la base d'une taille minimale des filières. Pour le pilotage à long terme de l'évolution de l'offre et du développement structurel, le Masterplan définit et opérationnalise des objectifs en matière de concentration:

- Etudes diplôme/bachelor: moyenne de 60 étudiants par volée et par site (= base de calcul des coûts standard; seuls les programmes atteignant cette masse critique entrent en considération). Ce seuil sera abaissé pour certaines filières déterminées et pour des programmes spéciaux proposés sur l'ensemble du territoire.
- Etudes master: minimum absolu de 30 étudiants par volée et par programme sur un site donné.

Les critères mentionnés déterminent la subvention fédérale forfaitaire, les contributions versées au titre de l'AHES, les programmes master proposés et le développement des infrastructures.

Il faut relever dans ce contexte que le Conseil fédéral a chargé la Commission fédérale des HES fin 2003, en rapport avec l'approbation des HES, d'étudier les possibilités de coordination dans trois grands domaines (architecture, construction et planification; chimie et sciences du vivant; design/création visuelle) en vue de la création de centres suprarégionaux. Cette étude pourrait inclure des propositions pour un réaménagement des portefeuilles.

### **3.3.5 Le remaniement de l'offre entre les différents types de hautes écoles**

Dans la répartition des tâches entre les hautes écoles universitaires et les HES, il est posé le principe d'un modèle de trois cercles:

*1<sup>er</sup> cercle: offre semblable dans les universités et les hautes écoles spécialisées*

En raison des différences existant dans les conditions d'admission aux études et les objectifs de fin d'études, il est utile que des offres de formation d'un même domaine spécialisé existent dans les deux types de hautes écoles. Cela n'exclut pas le cas échéant d'analyser l'offre d'études sur sites afin de déterminer s'il est indiqué de réunir ou au contraire d'abandonner certaines filières sur un site.



## *2<sup>e</sup> cercle: collaboration entre les hautes écoles spécialisées et les universités*

Il est indéniable que dans certains domaines d'enseignement, une collaboration étroite plus intense doit être instaurée entre les deux types de hautes écoles (par ex. modules et cours communs animés par des professeurs de différentes hautes écoles, programmes d'études communs, etc.). Une action prioritaire consiste à définir une politique claire pour une plus étroite coopération au niveau des programmes de master. Les conceptions (2<sup>e</sup> cercle) de la CSHES et de la CRUS à cet égard restent trop théoriques et n'engagent à rien. Il serait urgent de définir des lignes directrices prévoyant que les programmes de master soient proposés par les HES et les HEU de manière coordonnée et si possible conjointement dans une logique de complémentarité. La loi révisée sur les HES et le Masterplan HES fixent le cadre pour la création de programmes master dans les HES d'ici 2007; ce cadre sera précisé par des règles communes dès 2008 pour l'établissement de programmes master.

## *3<sup>e</sup> cercle: transfert de tâches entre les deux types de hautes écoles*

La refondation du paysage suisse des hautes écoles et l'achèvement de la mise en œuvre de la réforme de Bologne montreront s'il existe des raisons pertinentes pour envisager à long terme de procéder à une nouvelle répartition des tâches d'éducation entre les HES et les HEU. Aujourd'hui, les jeunes gens recherchent avant tout une formation solide qui leur ouvre de bonnes perspectives professionnelles. Ce n'est souvent qu'en cours d'études que se révèle chez un nombre restreint d'entre eux un intérêt académique plus marqué ouvrant la voie à une carrière tournée vers la recherche. Dans ce contexte, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas prendre des mesures propres à inciter plus de jeunes à choisir la voie des HES, notamment au niveau bachelor, et à réserver ainsi les études universitaires aux étudiants décidés à embrasser une carrière dans la recherche. Il faudra aviser ultérieurement si une telle évolution est souhaitable et comment elle pourrait, le cas échéant, être encouragée.

Dans l'intervalle, il convient d'examiner s'il ne serait pas pertinent dans la situation actuelle de transférer d'ores et déjà certains cursus de formation d'un type de haute école à un autre. De premières discussions ont déjà été menées (transfert des EPF vers les HES de formations fortement dirigées vers la pratique, telles que les formations d'ingénieur forestier et d'ingénieur agricole). Pour des raisons de formation, de compétences dans le corps enseignant, de classes de traitement et de flux financiers, la mise en pratique d'une telle redistribution des tâches présente cependant des difficultés considérables.

Les difficultés sont moindres lorsque la Confédération assume des éléments précédemment rattachés à une université, comme cela a été le cas dans le cadre du projet «Arc lémanique». L'exemple «Arc lémanique» montre combien pertinente peut être la concentration de l'offre de formation de deux HEU sur un seul site. Aussi est-il raisonnable de se demander si de telles mises au point sont souhaitables également entre l'Université de Zurich et l'EPFZ dans certains domaines des sciences naturelles.

Une tâche prioritaire consiste à dresser l'inventaire des domaines transférables, ce qui devrait se faire au plus tard dans le cadre de l'élaboration du plan stratégique 2008-2011, afin que les dispositifs financiers et institutionnels nécessaires à ces transferts puissent être mis en place en temps voulu.

### **3.3.6 La responsabilité des collectivités ayant la charge des hautes écoles**

Comme cela a été dit au chiffre 3.3.2, il appartient en premier lieu aux hautes écoles autonomes d'assumer dans une large part elles-mêmes leur coopération et leur coordination. L'autonomie des hautes écoles n'est toutefois pas absolue, puisqu'elle est limitée notamment par leurs mandats de prestations et d'autres instruments comparables. Dès lors, les collectivités ayant la charge des hautes écoles ont aussi leur part de responsabilité. Il leur appartient d'aider les hautes écoles à assumer leur devoir de coordination et de coopération, notamment en édictant des conditions-cadres claires. Un conseil académique fort et un rectorat ou une direction forte sont la condition pour la constitution d'un profil clair. De plus, les collectivités ayant la charge des hautes écoles doivent adopter des règles de financement transparentes et uniformes. Le cas échéant, l'allocation de ressources financières supplémentaires pour le renforcement du profil ou l'étoffement du portefeuille d'une haute école dont elles ont la charge fera l'objet d'un mandat de prestations séparé. Enfin, les collectivités ayant la charge des hautes écoles sont tenues de coopérer entre elles dans le cadre d'organes communs.

Les conflits d'objectifs sont inhérents à un modèle qui entend faire une large place à l'autonomie des universités et hautes écoles tout en cherchant à assurer une répartition efficace des tâches, notamment dans les domaines les plus coûteux, et une concentration des forces dans les domaines de la technologie avancée et de la recherche de pointe. C'est à la Conférence des collectivités qu'il appartiendra de trouver des solutions qui répondent à ce double objectif d'autonomie et de concentration des forces (cf. chiffre 1.2).

### **3.3.7 Le rôle de la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles et de la Confédération**

Une des tâches les plus urgentes de la future Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles sera de dégager un consensus politique sur la répartition des tâches dans les domaines particulièrement coûteux. Nous renvoyons à ce sujet au chiffre 3.1.1. Les propositions consensuelles relatives au remaniement des portefeuilles et aux coûts standard devront aussi servir de référence aux pratiques futures de la Confédération en matière de soutien. En outre, le pilotage du système fonctionne avant tout par le biais de mesures incitatives. Il est important pour cela que toutes les collectivités ayant la charge des hautes écoles respectent absolument le principe des coûts standard, tout comme l'allocation des ressources à l'intérieur de chaque haute école doit s'orienter par rapport aux coûts standard pour autant que des accents différents n'aient pas été définis dans le cadre d'une stratégie claire du portefeuille, car ce n'est que de cette manière qu'il sera possible de garantir des taux d'encadrement raisonnables pour toutes les facultés.

#### *Urgence de la restructuration de l'offre*

Les possibilités de remaniement exposées ci-dessus doivent aussi être concrétisées indépendamment de la révision de la loi, de sorte que l'on puisse présenter les premiers résultats avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (2008).

### 3.4 Appréciation générale

En résumé, le modèle de coopération renforcée amène les progrès substantiels suivants:

- Il réduit le nombre des organes institutionnels à trois organes aux attributions clairement définies. Le pilotage du système à l'échelle nationale et son efficacité s'en trouvent sensiblement améliorés.
- L'introduction de coûts standard par étudiant crée la transparence nécessaire à une allocation des ressources fondée sur la concurrence. L'introduction d'une participation aux frais généraux de la recherche (*overhead*) aura, elle aussi, un effet favorable sur la concurrence.
- Le remaniement des portefeuilles est opéré dans un processus national applicable à toutes les hautes écoles selon des critères clairs, qui est piloté et contrôlé en fonction des objectifs.
- L'autonomie des hautes écoles et la définition de pôles d'excellence nationaux dans les domaines de recherche les plus coûteux sont reconnues par tous les intéressés comme les lignes directrices du futur développement du système des hautes écoles.
- La Confédération, les cantons et les hautes écoles s'engagent à établir une planification stratégique sur le plan national dans des domaines déterminés et à développer de nouveaux instruments de coopération partenariale.
- Le modèle laisse suffisamment de latitude pour orienter le système des hautes écoles vers des développements ultérieurs qui ne peuvent pas encore être cernés dans l'état actuel. Il est souple et évolutif.

### 3.5 La médecine universitaire

Le domaine de la médecine universitaire relève non seulement de la formation et de la recherche, mais aussi de la santé. En médecine universitaire, formation, recherche et soins sont intimement liés. Les réformes de la médecine universitaire devront être intégrées non seulement dans l'ensemble des réformes du paysage universitaire 2008, mais dans celles qui concernent le domaine de la santé. La Confédération, avec la loi sur les formations médicales et la LAMal, assume dans ce domaine des compétences particulières. Le groupe de projet «Paysage des Hautes Ecoles 2008» n'a pas encore discuté en détail des problèmes de la médecine universitaire. Un groupe de projet «Médecine universitaire» constitué par le chef du Département fédéral de l'intérieur et présidé par le Secrétaire d'Etat à la science et à la recherche a rédigé un document d'analyse et de propositions dont une version mise à jour sera disponible à la mi-novembre et la version finale rendue au début 2005. Pour autant qu'il existe des divergences entre ce document et le présent rapport, notamment en ce qui concerne la structure de pilotage et le financement, le groupe de projet considère que c'est le présent rapport qui fait foi.

## 4 Constitutionnalité et suite des travaux

### 4.1 Conditions-cadres et marge de manœuvre

Ainsi qu'il est précisé au chiffre 3.1, la gouvernance de l'ensemble du système serait assurée par la Conférence suisse des collectivités ayant la charge des hautes écoles au moyen de quatre instruments de pilotage:

- édicter des directives contraignantes sur la durée normale des études et sur la reconnaissance des études et des diplômes;
- émettre des directives en matière d'assurance qualité;
- définir les conditions-cadres financières (coûts standard);
- établir la planification stratégique et définir la répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines les plus coûteux.

La base légale des deux premières mesures citées est constituée, dans le domaine universitaire, par la convention de coopération entre la Confédération et les cantons qui se fonde sur le concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999 et sur la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités. Etant donné que ces deux compétences s'étendront à l'avenir également au domaine des HES, il y aurait lieu d'étendre le concordat à tous les cantons. Les cantons approuvent ce principe.

Les propositions de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) du Conseil national pour une révision des dispositions constitutionnelles relatives à la formation et à l'enseignement supérieur, qui sont mises en consultation jusqu'au 15 octobre 2004, comprennent également une base constitutionnelle pour ces deux points. Pour autant que les articles constitutionnels proposés par la CSEC soient adoptés, ces deux compétences reposeraient ainsi sur une base constitutionnelle solide.

Pour les deux autres compétences (définir les conditions-cadres financières/coûts standard, définir la répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines particulièrement coûteux et établir la planification stratégique au niveau national), des solutions consensuelles négociées entre la Confédération et les cantons resteraient nécessaires. Les nouvelles dispositions constitutionnelles proposées seraient sans doute insuffisantes pour autoriser la prise de décisions ayant force obligatoire. C'est pourquoi on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de compléter l'art. 63a sur les hautes écoles proposé par la commission pour que la Confédération, en collaboration avec les cantons, puisse opérer une répartition des tâches contraignante et établir les principes de financement des hautes écoles, dans les domaines particulièrement coûteux et dans les domaines de la technologie avancée et de la recherche de pointe. La formulation de cette disposition constitutionnelle devrait le cas échéant être mise au point avec les cantons. Le fait de disposer expressément d'une base constitutionnelle pour les éléments les plus importants du pilotage à l'échelle nationale donnerait indéniablement un supplément appréciable de cohérence et de solidité au projet de réforme.

En tout les cas, une harmonisation des deux projets (nouvelle loi sur les hautes écoles et révision des dispositions constitutionnelles sur la formation et l'enseignement supérieur) s'impose.

## **4.2 Suite du projet, calendrier**

Après l'adoption du présent rapport par le groupe de projet le 30 août 2004, il appartiendra au comité de pilotage politique (Chefs DFI et DFE, délégation du comité de la CDIP) de décider des suites du projet dans sa réunion du 27 septembre 2004. A la suite de cette discussion, il sera rédigé une note de discussion du Conseil fédéral pour le mois de novembre 2004. Cette note donnera les orientations pour la révision de la loi et la coordination avec le projet de révision constitutionnelle.

## Table des matières

Résumé	iii
Mandat et élaboration du rapport	vii
Sommaire	viii
<b>1 La mission et les objectifs des hautes écoles («mission statements») .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Formation et recherche, une responsabilité envers la société.....</b>	<b>9</b>
1.1.1 Identité et mission des universités .....	9
1.1.2 Le profil spécifique des hautes écoles spécialisées .....	10
1.1.3 La mission des hautes écoles pédagogiques .....	12
1.1.4 Unité et différenciation du degré tertiaire.....	12
<b>1.2 L'autonomie – clé du succès.....</b>	<b>13</b>
<b>2 Problèmes et esquisses de solutions.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Les défis posés au système d'enseignement supérieur et de         recherche en Suisse .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 La capacité de réforme de l'enseignement supérieur suisse .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3 Trois points faibles de la politique suisse de l'éducation et de la         recherche.....</b>	<b>16</b>
<b>2.4 Principaux objets de réforme de la nouvelle législation fédérale         sur les hautes écoles.....</b>	<b>16</b>
<b>2.5 Solutions proposées: principes et évaluation .....</b>	<b>16</b>
2.5.1 Pilotage et financement centralisés.....	17
2.5.2 Désenchevêtrement.....	17
2.5.3 Coopération renforcée .....	17
2.5.4 Appréciation .....	18
<b>3 Modèle de réforme proposé: coopération renforcée .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1 Le pilotage du système .....</b>	<b>20</b>
3.1.1 Le rôle de la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles (responsabilité politique, pilotage du système) .....	23
3.1.2 Le rôle de la Conférence des recteurs et présidents.....	25
3.1.3 Le rôle des rectorats et des présidences des écoles .....	25
3.1.4 Le rôle du «Conseil suisse de l'enseignement supérieur» (organe consultatif).....	25
3.1.5 Adaptation des lois cantonales.....	26
3.1.6 Participation de la communauté académique.....	26

3.1.7	Appréciation de la viabilité du modèle de pilotage.....	27
<b>3.2</b>	<b>Le financement des hautes écoles .....</b>	<b>27</b>
<b>3.3</b>	<b>Le remaniement des portefeuilles .....</b>	<b>29</b>
3.3.1	Etat des lieux et objectif .....	29
3.3.2	Le rôle des hautes écoles dans le remaniement des portefeuilles .....	30
3.3.3	Le remaniement de l'offre dans le domaine universitaire.....	31
3.3.4	Le remaniement de l'offre dans les HES.....	32
3.3.5	Le remaniement de l'offre entre les différents types de hautes écoles .....	32
3.3.6	La responsabilité des collectivités ayant la charge des hautes écoles .....	34
3.3.7	Le rôle de la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles et de la Confédération .....	34
<b>3.4</b>	<b>Appréciation générale .....</b>	<b>35</b>
<b>3.5</b>	<b>La médecine universitaire.....</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>Constitutionnalité et suite des travaux.....</b>	<b>36</b>
<b>4.1</b>	<b>Conditions-cadres et marge de manœuvre.....</b>	<b>36</b>
<b>4.2</b>	<b>Suite du projet, calendrier .....</b>	<b>37</b>