

1. Résumé et conclusions

Ce chapitre résume les résultats de l'évaluation et en présente les conclusions.

1.1 Aperçu

La loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) est entrée en vigueur par étapes à partir de 2015. Elle a pour but de renforcer la coordination commune de l'espace suisse des hautes écoles par la Confédération et les cantons. Depuis le 1^{er} janvier 2020, toutes les règles sont en vigueur. La présente étude est la première évaluation de la LEHE réalisée en vertu de l'art. 69 LEHE et dans la perspective du message FRI pour 2025 à 2028. L'évaluation comprend au total quatre paquets (de A à D). Interface Politikstudien Forschung Beratung a réalisé l'évaluation du paquet A, dont le présent document présente les résultats.

I Mandat d'évaluation

Le mandat du paquet d'évaluation A est libellé comme suit :

- il convient d'examiner et d'évaluer les *prestations de coordination* fournies par les organes selon la LEHE. À cet effet, il convient d'évaluer la manière dont sont structurées l'organisation et les procédures au niveau des organes visés par la LEHE ;
- les *effets* de la LEHE émanant des prestations de coordination auprès des hautes écoles doivent faire l'objet d'un examen qualitatif.

I Objets de l'évaluation

Quatre objets à évaluer ont été définis pour remplir le mandat d'évaluation. Il s'agit des structures et de la dotation en ressources des organes visés par la LEHE (objet 1), de leur interaction dans le cadre de l'élaboration des prestations (objet 2), des prestations de coordination fournies (objet 3) et des effets présumés qui en découlent (objet 4).

L'examen des effets (objet 4) se concentre sur quatre des neuf objectifs de la LEHE. Il s'agit des suivants :

- créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité (art. 3, let. a, LEHE) ;
- créer un espace suisse d'enseignement supérieur comprenant des types différents de hautes écoles, mais de même niveau, encourager le développement des profils (art. 3, let. b et c), y compris le remaniement et le développement du portefeuille¹ ;
- favoriser la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles (art. 3, let. e) ;

¹ Les notions de remaniement et de développement du portefeuille ne sont certes pas expressément mentionnées dans la LEHE, mais elles font partie des priorités actuelles de la CSHE pour la période 2021-2024 et sont donc mentionnées ici. Alors que le profilage concerne la différenciation des types de hautes écoles, le remaniement et le développement du portefeuille concernent l'*orientation thématique/prioritaire* des différentes hautes écoles.

- établir une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux (art. 3, let. h).

I Questions centrales

Des questions ont été formulées pour chaque objet. Les quatre questions principales par objet d'évaluation sont les suivantes :

- Les organes prévus par la LEHE sont-ils structurés de manière appropriée et adéquate pour assurer une coordination efficace et efficiente dans l'espace suisse des hautes écoles ?
- L'interaction entre les organes visés par la LEHE est-elle appropriée et adéquate pour assurer une coordination efficace et efficiente dans l'espace suisse des hautes écoles ?
- Les prestations de coordination résultant de l'interaction entre les organes visés par la LEHE sont-elles appropriées et adéquates pour engendrer une coordination efficace et efficiente dans l'espace suisse des hautes écoles ?
- Dans quelle mesure les quatre objectifs sélectionnés de la LEHE ont-ils pu être atteints jusqu'à présent ?

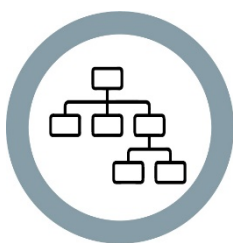
I Procédure

L'évaluation s'est déroulée en trois étapes :

- *étape 1* : analyse de l'organisation structurelle des organes selon la LEHE sur la base de documents et d'un total de 25 interviews avec des représentants des organes visés par la LEHE ;
- *étape 2* : analyse de l'organisation des procédures et des prestations de coordination des organes visés par la LEHE sur la base d'une sélection de cinq affaires. Ces cinq affaires ont été reconstituées à partir d'entretiens et d'une analyse de documents ;
- *étape 3* : réalisation de trois entretiens au sein de groupes de discussion avec des représentants des hautes écoles pour analyser les effets.

I Structure du rapport

Nous décrivons ci-après les principales conclusions de l'évaluation en fonction des quatre objets d'évaluation. Nous avons attribué à chacun des objets un symbole afin d'améliorer la clarté de présentation. Le chapitre 2 comporte une description détaillée de la démarche et de la méthode. Le chapitre 3 donne un aperçu succinct de la genèse de la LEHE. Les chapitres 4, 5 et 6 contiennent les résultats relatifs aux quatre objets de l'évaluation. L'annexe présente une bibliographie, des indications méthodologiques et des informations approfondies sur les organes visés par la LEHE (annexes A 4, A 5 et A 6).



1.2 Évaluation globale de l'organisation structurelle

Si nous évaluons l'organisation structurelle (organigramme) des trois principaux organes visés par la LEHE, la CSHE, swissuniversities et le CSA/l'AAQ, nous arrivons au constat positif ci-après, en particulier si l'on compare la structure actuelle à celle qui existait avant l'introduction de la LEHE.

- Les organes visés par la LEHE sont dans l'ensemble structurés de manière appropriée et adéquate. Ils sont en mesure d'assurer une coordination efficace (et efficiente) entre les principaux acteurs de l'espace suisse des hautes écoles (Confédération, cantons, hautes écoles et autres).
- L'organisation tripartite entre la CSHE, swissuniversities et le CSA/l'AAQ est judicieuse d'un point de vue théorique et répond aux exigences du management public moderne.

- Les structures sont conçues de manière à ce que les contenus soient répercutés dans le système aussi bien selon une approche descendante (par la CSHE) que selon une approche ascendante (par swissuniversities). Ce fonctionnement est juste et approprié au vu des objectifs de coordination de la LEHE et compte tenu de l'autonomie des hautes écoles.
- Sur certaines questions de fond, la CSHE, en tant qu'organe de coordination politique, est tributaire des connaissances de swissuniversities en tant qu'organe de coordination académique. Il en résulte un dilemme classique principal-agent pour les prestations réalisées sur la base d'un mandat, car swissuniversities a une avance intrinsèque sur les membres de la CSHE en termes de connaissances, ce qui entraîne une certaine asymétrie de l'information au détriment de la CSHE. D'après la présente évaluation, le SEFRI – responsable du secrétariat de la CSHE – peut réduire quelque peu ce déséquilibre : en raison de ses vastes compétences opérationnelles dans le domaine des hautes écoles, le SEFRI peut en effet assumer une fonction de contrôle. Ainsi, le rapport entre l'organe de coordination politique et l'organe de coordination académique ne nous semble pas déséquilibré aujourd'hui.

L'évaluation porte un jugement critique sur les points suivants en ce qui concerne l'organisation structurelle :

- l'*efficacité* de l'organisation structurelle de la CSHE et de swissuniversities est limitée par la grande complexité des structures. Cette complexité s'explique pour une large part par l'intention des pouvoirs législatif et constituant d'impliquer tous les acteurs pertinents et de traduire les réalités du fédéralisme dans les structures. Ce degré élevé de complexité peut conduire à des structures plus lourdes et à des inefficacités. Toutefois, la LEHE a permis de réduire la complexité par rapport aux structures précédentes et d'éliminer avec succès certaines inégalités (par ex. inégalité de traitement entre les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées) ;
- l'*implication de tous les acteurs a pour conséquence* qu'il est difficile pour la CSHE comme pour swissuniversities de prendre des décisions qui risqueraient d'avantager une partie au détriment d'une autre. La coordination réussit donc dans le sens où elle crée un cadre commun qui profite à tous les acteurs. Elle réussit plutôt mal lorsque, par exemple, il faut décider d'une répartition des tâches dans des domaines onéreux ou lorsque le développement des profils ou le remaniement et le développement des portefeuilles conduisent à une restriction de l'offre de certaines hautes écoles ;
- *le corps intermédiaire, les étudiants et les enseignants des hautes écoles* sont certes représentés à travers leurs associations au sein de la CSHE et de swissuniversities. En raison de la faiblesse des ressources et de la forte fluctuation des personnes, ces trois catégories sont aujourd'hui, selon les données que nous avons collectées, trop peu en mesure de faire valoir leurs intérêts dans les structures ;
- la structure de l'organisation et l'interdépendance qui en résulte entre le CSA et l'AAQ ne sont pas appropriées. Elles conduisent aujourd'hui à un mélange des tâches opérationnelles et stratégiques et à des distorsions du marché, l'AAQ disposant d'un avantage sur les autres agences d'accréditation du fait de sa proximité avec le CSA. En outre, il n'existe pas d'interface stratégique entre le CSA et la CSHE.

1.3 Évaluation globale de l'organisation des procédures et des résultats

L'évaluation a analysé l'organisation des procédures de traitement des affaires : cinq affaires ont été sélectionnées à titre d'exemple. Il s'agit de la planification stratégique 2021-2024 de swissuniversities (affaire 1), de l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement (affaire 2), de l'élaboration du programme spécial en médecine humaine pour augmenter le nombre de places d'études (affaire 3), de la définition des caractéristiques des types de hautes écoles (affaire 4) et la répartition des tâches dans les

domaines particulièrement onéreux (affaire 5). Sur la base des enquêtes, les procédures et les résultats ont été appréciées selon *quatre critères* à chaque fois. L'évaluation est reproduite ci-après.



I Évaluation des procédures

L'adéquation des procédures peut être évaluée comme suit.

- *Les procédures entre les organes visés par la LEHE sont propres à garantir l'implication des acteurs importants* : du point de vue de l'évaluation, l'organisation des procédures est appropriée pour impliquer les acteurs importants du paysage suisse des hautes écoles dans le traitement des thèmes centraux. Cela a partout été le cas dans le cadre des cinq affaires analysées. Seule l'implication du CSA et de l'AAQ lors de l'élaboration de l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement et de la définition des caractéristiques des types de hautes écoles peut être jugée de manière critique. D'après l'évaluation, l'absence d'interface institutionnalisée entre la CSHE et le CSA/l'AAQ en est la cause. Cela a des répercussions sur les procédures correspondantes.
- *L'aptitude des structures à organiser les procédures et à fournir des prestations de coordination existe, mais de façon limitée* : du point de vue de l'évaluation, les structures sont certes en mesure d'organiser les procédures de manière judicieuse et de fournir des prestations de coordination. Elles permettent notamment une combinaison avantageuse d'impulsions descendantes et ascendantes. Mais ces procédures atteignent leurs limites pour toutes les affaires où les intérêts des membres des organes sont trop hétérogènes et où une coordination entraînerait une discrimination pour certains et un avantage pour d'autres. C'était clairement le cas du programme spécial en médecine humaine en ce qui concerne la répartition des fonds (« principe de l'arrosoir ») ; de même, la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux soulève la même difficulté jusqu'à présent. La composition des organes et les conflits d'intérêts se sont clairement manifestés dans les procédures.
- *La capacité à collaborer et à prendre des décisions en commun existe, mais elle est limitée* : l'évaluation juge que la collaboration est moyenne sur l'ensemble des procédures. Les divergences résultant d'intérêts contradictoires n'ont pas pu être évitées, mais elles ont été traitées dans un cadre professionnel et discutées de manière professionnelle. Les divergences apparaissent principalement lorsqu'une prestation de coordination menace de discriminer les uns au profit des autres.
- *La durée de traitement des affaires est longue et la charge de travail élevée* : du point de vue de l'évaluation, la charge de travail pour le traitement des affaires est élevée par rapport à la prestation de coordination ou au résultat obtenus. Dans quatre des cinq affaires analysées, la durée de traitement a été critiquée par les personnes interrogées. Certaines des procédures analysées se caractérisent par des boucles entre la CSHE, swissuniversities et le CSA/l'AAQ. Au sein de la CSHE et de swissuniversities, de nombreux comités sont impliqués. Cela peut conduire à des boucles internes qui créent parfois des redondances (les mêmes personnes s'occupent du même sujet dans différents comités) et qui augmentent globalement la charge de travail et le temps nécessaire.



I Évaluation des résultats (output) et des prestations de coordination qui y sont liées

L'évaluation aboutit aux conclusions résumées ci-après.

- *Les résultats sont clairs et compréhensibles* : l'évaluation estime que la qualité des résultats est élevée en ce qui concerne la langue, la structure, la clarté et l'intelligibilité. Des ambiguïtés et des ambivalences dans la formulation, qui ont le potentiel

d'influencer négativement l'applicabilité et l'efficacité, ne sont observables que dans la définition des caractéristiques des types de hautes écoles.

- *L'applicabilité des résultats pour la coordination varie d'une affaire à l'autre* : L'« effet de coordination » escompté dépend fortement du contenu des affaires. Alors que l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement, par exemple, fournit de bonnes conditions pour une coordination entre les hautes écoles, l'évaluation estime que ce n'est pas encore le cas pour la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Le sujet sera toutefois traité plus en détail.
- *Les résultats des cinq affaires sont cohérents entre eux, la cohérence interne est élevée* : l'évaluation estime que la cohérence interne des prestations de coordination est fondamentalement élevée : les objectifs et les moyens fixés dans les documents concordent, et l'évaluation n'a pas pu identifier de conflits d'objectifs ni de mauvaises incitations potentielles.
- *La concordance des objectifs des cinq objets est très inégale par rapport aux objectifs globaux de la LEHE (cohérence externe)* : alors que la planification stratégique reprend explicitement les objectifs de la LEHE sur les plans de la forme et du contenu, le programme spécial en médecine humaine contredit, du moins sur la forme, l'objectif de répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux et va à l'encontre du remaniement et du développement du portefeuille². L'hétérogénéité des cinq objets ne permet donc pas de tirer une conclusion claire.

I Évaluation globale des procédures et des résultats

En résumé, l'évaluation estime que l'organisation des procédures et les prestations de coordination *sont satisfaisantes*. Le fait que les procédures puissent être longues, coûteuses et se caractériser par une grande complexité n'est pas surprenant, compte tenu des structures complexes mises en place par la LEHE (cf. section 1.2). Celles-ci garantissent certes l'implication des acteurs pertinents, mais elles entraînent également une multiplicité d'acteurs dans la procédure, qui s'en trouve allongée. À cela s'ajoute la complexité de la matière. Les organes de pilotage au niveau opérationnel (secrétariats) sont d'autant plus importants qu'ils assument d'importantes fonctions de préparation et de triage et gèrent les interfaces centrales. Du point de vue de l'évaluation, ces organes ont fourni une bonne prestation dans la procédure et ont piloté les processus de manière efficace.

Il faut cependant noter ici que de nombreux processus et procédures sont nouveaux, comme par exemple l'élaboration de la planification stratégique. On peut donc s'attendre à ce que la durée et les efforts nécessaires au traitement des affaires diminuent avec le temps et que la qualité des résultats en termes de prestations de coordination augmente.



1.4 Évaluation globale des effets

En ce qui concerne les effets, l'évaluation s'est concentrée sur les quatre objectifs suivants de la LEHE : créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité, créer un espace d'enseignement supérieur comprenant des types différents de hautes écoles, mais de même niveau, encourager le développement des profils, la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles et répartir les tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

Les effets en rapport avec les quatre objectifs ont été évalués d'une part sur la base d'une analyse des cinq affaires de la CSHE qui sont présentées ici. D'autre part, une évaluation globale a été demandée aux personnes interrogées et aux participants aux groupes de

² Cf. note de bas de page 1.

discussion. Si nous résumons les résultats de l'analyse, les objectifs ont été *partiellement atteints*.

- Un impact comparativement élevé a été obtenu en ce qui concerne la création d'un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité et, dans une moindre mesure, la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles. Dans l'ensemble, l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement a permis de traiter avec succès la répartition des tâches en matière de doctorat et de compétitivité entre les hautes écoles spécialisées et les écoles supérieures.
- Pour ce qui est du développement des profils, ainsi que du remaniement et du développement des portefeuilles, les effets sont globalement faibles ; les effets positifs (l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement a confirmé les profils existants des hautes écoles en ce qui concerne le doctorat) et les effets négatifs (le programme spécial en médecine humaine n'a guère favorisé le remaniement des portefeuilles – sachant qu'il y avait dans cette affaire un conflit d'objectifs avec la volonté politique de permettre le plus rapidement possible l'obtention d'un plus grand nombre de diplômés en médecine humaine) s'équilibrent.
- Concernant la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, les effets ont été faibles à inexistant. Du point de vue de l'évaluation, cela s'explique notamment par le fait que, dans les domaines concernés, les tensions entre coopération et compétition entre les hautes écoles sont tangibles et qu'il est difficile de définir au niveau de la CSHE et de swissuniversities des priorités qui introduiraient des inégalités. Le message FRI pour les années 2025 à 2028 doit cependant permettre de s'attaquer à nouveau à cet objectif.

Le bilan des réalisations à ce jour est certes positif en ce qui concerne les quatre objectifs examinés. Depuis 2015, la LEHE a eu des effets positifs sur deux des quatre dimensions visées. Mais les effets ne sont pas encore importants. Les raisons sont à chercher en premier lieu dans la structure d'organisation et dans les conflits d'objectifs amenés de l'extérieur : la grande complexité et les conflits d'intérêts des acteurs impliqués peuvent allonger la durée des procédures lors du traitement des affaires. Enfin, les résultats reflètent souvent le plus petit dénominateur commun et ne permettent pas de fournir des prestations de coordination allant au-delà du minimum.

Du point de vue de l'évaluation, les *effets immatériels* de la LEHE sont jusqu'à présent plus importants que les effets matériels. La création de swissuniversities a nettement accru les échanges entre les types de hautes écoles et la confiance entre les responsables. Enfin, les contributions fédérales liées à des projets ont également eu un effet stimulant sur la coopération. Ces deux éléments ont contribué de manière décisive à l'amélioration de l'environnement et à l'encouragement de la perméabilité et de la mobilité.