

09.057

**Message
relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et
la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
(LAHE)**

du 29 mai 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE).

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2007 | P | 07.3478 | Accréditation et assurance-qualité des universités suisses (N 5.10.07, Markwalder Bär) |
| 2006 | P | 06.3613 | Universités, hautes écoles spécialisées et écoles professionnelles. Management environnemental et management durable (N 20.12.06, Markwalder Bär) |
| 2006 | M | 06.3408 | Formation et recherche prioritaires. Pour une véritable coopération entre la Confédération et les cantons (N 5.10.06, Groupe radical-libéral; E 13.12.06) |
| 2006 | M | 05.3381 | Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul département (N 14.3.06, Riklin; E 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3380 | Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul département (N 14.3.06, Rangegger; E 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3379 | Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul département (N 14.3.06, Widmer; E 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3378 | Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul département (N 14.3.06, Pfister Theophil; E 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3360 | Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul et même département (E 21.9.05, Bürgi; N 14.3.06) |
| 2004 | P | 04.3601 | Financement des hautes écoles (N 17.12.04, Riklin) |
| 2004 | M | 04.3506 | Financement des hautes écoles. Rationalisation des filières coûteuses (E 15.12.04, Bürgi; N 17.12.04) |
| 2004 | M | 04.3484 | Financement des hautes écoles. Rationalisation des filières coûteuses (N 17.12.04, Randegger; E 15.12.04) |

- 2005 M 04.3206 Financement des étudiants étrangers dans les hautes écoles
(N 16.6.05, Commission de la science, de l'éducation et
de la culture N 03.437; E 6.12.05)
- 2003 P 03.3518 Aide aux restructurations des hautes écoles
(E 16.12.03, [Berger]-Leumann)
- 2003 P 03.3185 Pôle de formation, de recherche et de technologie.
«Repenser le système» (N 6.5.03, Commission de la science,
de l'éducation et de la culture N 02.089; E 19.6.03)
- 2003 P 03.3182 Mise en œuvre uniforme de projets de coopération
(N 6.5.03; Commission de la science, de l'éducation et
de la culture N 02.089)
- 2001 P 01.3568 La Suisse, une société du savoir (E 29.11.01, Langenberger)
- 2001 P 01.3546 La Suisse, une société du savoir
(N 14.12.01, Groupe radical-libéral)
- 2001 P 01.3490 Autonomie du système suisse de hautes écoles
(N 14.12.01, Kofmel)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames
et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 mai 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La nouvelle loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles met en œuvre le mandat législatif du nouvel art. 63a de la Constitution, qui dispose que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité, à la compétitivité et à la coordination du domaine suisse des hautes écoles. La loi pose à cette fin les bases élargies de la coordination et de l'encouragement nécessaires et remplace la loi sur l'aide aux universités et la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées.

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ont été acceptés le 21 mai 2006 par l'ensemble des cantons et une majorité populaire de 85,6 %. Ils confient à la Confédération et aux cantons le soin de veiller ensemble «à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation» (art. 61a, al. 1, Cst.). Le domaine des hautes écoles fait l'objet de l'art. 63a. Aux termes de cet article, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Ce faisant, ils tiennent compte de l'autonomie des hautes écoles et des différentes collectivités responsables, et veillent à l'égalité de traitement des institutions assumant des tâches de même nature. Pour accomplir leurs tâches, la Confédération et les cantons concluent une convention de coopération et délèguent certaines compétences à des organes communs. La loi définit les compétences qui peuvent être déléguées à ces organes et fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination. Du côté des cantons, la délégation de compétences aux organes communs requiert la conclusion d'un concordat sur les hautes écoles.

Le présent projet de loi transpose ce mandat constitutionnel dans le domaine des hautes écoles. D'une part, il règle les conditions-cadre pour l'action conjointe de la Confédération et des cantons en matière de coordination dans l'ensemble du domaine suisse des hautes écoles. D'autre part, il pose les conditions pour l'allocation de contributions fédérales aux universités et autres institutions universitaires cantonales et aux hautes écoles spécialisées. Posant de nouvelles bases pour la coordination et le financement dans le domaine des hautes écoles, le projet de loi remplace la législation fédérale existante sur les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées, c'est-à-dire la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU) et la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES). Les lois cantonales sur l'université et les hautes écoles spécialisées ainsi que la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (Loi sur les EPF) restent en vigueur.

Les principales nouveautés du projet consistent:

- dans la constitution des organes politiques nécessaires à la coordination dans l'espace des hautes écoles,*
- dans la mise en place d'un système d'accréditation applicable à l'ensemble des hautes écoles,*

-
- dans la définition des conditions-cadre d'une planification dans le domaine de la politique suisse des hautes écoles et d'une répartition des tâches dans les domaines les plus coûteux, et
 - dans la définition de principes communs dans le financement des hautes écoles.

En termes de politique de l'enseignement supérieur, le projet de loi crée les conditions-cadre applicables à l'ensemble des hautes écoles dans des domaines déterminants pour l'émergence d'un espace suisse d'enseignement supérieur d'un haut niveau de qualité et de compétitivité.

Table des matières

Condensé	4069
Liste des abréviations	4073
1 Paysage suisse des hautes écoles	4077
1.1 Etat des lieux	4077
1.2 Aperçu du paysage actuel des hautes écoles	4078
1.2.1 Création des universités cantonales, des EPF et des HES	4078
1.2.2 Rôle joué jusqu'à présent par la Confédération en matière de politique des hautes écoles	4081
1.2.3 Prestations de coordination des cantons	4088
1.2.4 La politique suisse en matière de hautes écoles dans le contexte international	4091
1.3 Les hautes écoles suisses face à de nouveaux défis	4093
1.3.1 Universités et HES: différentes missions et fonctions	4093
1.3.2 Forces et faiblesses du système suisse des hautes écoles	4095
1.3.3 Nécessité d'une coordination uniforme dans toute la Suisse entre la Confédération et les cantons	4098
2 Les grandes lignes du projet de loi	4101
2.1 Nouvel art. 63a Cst.	4101
2.2 Groupe de projet Confédération-cantons	4102
2.3 Résultat de la procédure préliminaire	4102
2.3.1 Procédure de consultation	4102
2.3.2 Remaniement de l'avant-projet	4104
2.4 Les grandes lignes du projet de loi	4105
2.5 Analyse du nouveau dispositif	4106
2.5.1 Bases de l'action coordinatrice conjointe de la Confédération et des cantons	4106
2.5.2 Objectifs communs	4111
2.5.3 Maintien du profil des hautes écoles spécialisées	4112
2.5.4 Création de nouveaux organes dotés de compétences propres	4113
2.5.5 Assurance qualité et accréditation	4116
2.5.6 Planification et répartition des tâches	4117
2.5.7 Financement	4124
2.5.8 Assurer une transition en douceur	4128
2.6 Cohérence entre tâches et financement	4128
2.7 Pilotage de l'enseignement supérieur dans d'autres pays européens: aperçu des grandes tendances	4129
2.8 Mise en œuvre	4131
2.9 Appréciation du projet de loi	4131
2.10 Classement d'interventions parlementaires	4133
3 Commentaire article par article	4136

4 Conséquences	4178
4.1 Conséquences pour la Confédération	4178
4.1.1 Conséquences financières	4178
4.1.2 Conséquences en matière de personnel	4178
4.1.3 Conséquences au niveau de l'organisation	4178
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4179
4.3 Conséquences pour l'économie	4179
4.4 Conséquences pour les générations futures	4180
5 Lien avec le programme de la législature	4180
6 Aspects juridiques	4180
6.1 Constitutionnalité	4180
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4181
6.3 Frein aux dépenses	4182
6.4 Conformité à la loi sur les subventions	4182
6.5 Délégation de compétences législatives	4183
7 Bibliographie	4184
 Annexes:	
1 Tableaux: financement, coûts d'exploitation et évolution du nombre d'étudiants	4186
2 Accréditation institutionnelle et assurance qualité dans le domaine des hautes écoles – aperçu	4192
3 Convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles	4195
 Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Projet)	 4205

Liste des abréviations

AF	Arrêté fédéral
A-FUni	Accord intercantonal sur la participation au financement des universités
AHES	Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées
AIU	Accord intercantonal universitaire
ASB	Association suisse des banquiers
AUE	Association des universités européennes
CDEAAS	Conférence des directeurs des écoles d'arts appliqués suisses
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence des directeurs cantonaux de la santé
CERI	Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement
CF	Conseil fédéral
CFHES	Commission fédérale des hautes écoles spécialisées
CHES CDIP	Conseil des hautes écoles spécialisées de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CN	Conseil national
COHEP	Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques
CPS	Centre suisse de formation continue des professeurs de l'enseignement secondaire
CRUS	Conférence des recteurs des universités suisses
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
CSEC-N	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
CSHS	Conférence des secrétaires généraux des hautes écoles suisses
CSSI	Conseil suisse de la science et de l'innovation
CSST	Conseil suisse de la science et de la technologie
Cst.	Constitution fédérale
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
CUS	Conférence universitaire suisse
DFE	Département fédéral de l'économie

DFI	Département fédéral de l'intérieur
EAWAG	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
ECA	European Consortium for Accreditation in higher education
ECTS	Système européen de transfert et d'accumulation de crédits
EDC	Comité de l'éducation
Empa	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
ENQA	European Network for Quality Assurance
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
EPUL	Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne
ESAA	Ecoles supérieures d'arts appliqués
ESCEA	Ecoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration
ETS	Ecoles techniques supérieures
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
FHO	Fachhochschule Ostschweiz
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FRI	Formation, recherche et innovation
FRT	Formation, recherche et technologie
FS-CH	Formation universitaire à distance, Suisse
GATS	Accord général sur le commerce des services
HEAS	Hautes écoles d'art suisses
HEFSM	Haute école fédérale de sport de Macolin
HEP	Haute(s) école(s) pédagogique(s)
HEP-BEJUNE	Haute école pédagogique – BEJUNE; Berne, Jura, Neuchâtel
HEP-VS	Haute école pédagogique du Valais
HES	Haute(s) école(s) spécialisée(s)
HESB	Haute école spécialisée bernoise
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
HEU	Haute(s) école(s) universitaire(s)
HSG	Université de Saint-Gall
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IFAEPE	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux

IFFP	Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle
IHEID	Institut de hautes études internationales et du développement
IUKB	Institut universitaire Kurt Bösch
KFH	Conférence des recteurs des hautes écoles spécialisées suisses
LAU	Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'aide aux universités)
LAHE	Loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle
LHES	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération
LR	Loi du 7 octobre 1983 sur la recherche
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions)
LTAF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral
MBA	Master of Business Administration
OAQ	Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses
OAU	Ordonnance du 13 mars 2000 relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFS	Office fédéral de la statistique
OHES	Ordonnance du 11 septembre 1996 sur les hautes écoles spécialisées
OMC	Organisation mondiale du commerce
PDC	Parti démocrate-chrétien
PH-GR	Pädagogische Hochschule Graubünden
PH-SH	Pädagogische Hochschule Schaffhausen
PH-TG	Pädagogische Hochschule Thurgau
PLS	Parti libéral suisse
PNR	Programmes nationaux de recherche

PPP	Partenariat public-privé
PRD	Parti radical-démocratique
PRN	Pôles de recherche nationaux
PS	Parti socialiste
PSI	Institut Paul Scherrer
R&D	Recherche et développement
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
SES	Société des étudiants suisses
SSA	Santé, social et arts
ssp	Syndicat suisse des services publics
SUPSI	Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
Swissmem	Industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux
TED	Technique, économie et design
TI	Technologies de l'information
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UNES	Union des EtudiantEs de Suisse
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USAM	Union suisse des arts et métiers
USI	Université de la Suisse italienne
USS	Union syndicale suisse
Verts	Parti écologiste suisse
ZFH	Zürcher Fachhochschule
WSL	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage

Message

1 Paysage suisse des hautes écoles

1.1 Etat des lieux

La Suisse dispose aujourd'hui d'un système de hautes écoles richement structuré. Celui-ci fournit des prestations reconnues internationalement en matière de recherche et d'enseignement et contribue de manière décisive au développement économique, culturel et social de notre pays. Actuellement, le système des hautes écoles comprend:

- deux écoles polytechniques fédérales, exclusivement régies et financées par la Confédération¹;
- dix universités cantonales soutenues par la Confédération²;
- neuf hautes écoles spécialisées (HES) régies et soutenues par la Confédération³ ainsi que par un ou plusieurs cantons (7) ou par un organisme privé (2);
- quatorze hautes écoles pédagogiques (HEP) (14), exclusivement régies et financées par les cantons;
- d'autres institutions financées totalement ou en partie par des fonds publics et dirigées par des organismes publics ou privés; ces institutions, qui se limitent en général à des domaines précis, sont au nombre de sept:
 - la Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM),
 - l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP),
 - l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID),
 - l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP),
 - l'Institut universitaire Kurt Bösch (IUKB),
 - le Centre suisse de formation continue des professeurs de l'enseignement secondaire (CPS),
 - la fondation Formation universitaire à distance, Suisse (FS-CH).

¹ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF; RS 414.110). Outre les deux écoles polytechniques fédérales de Lausanne (EPFL) et de Zurich (EPFZ), le domaine des EPF comprend aussi quatre instituts de recherche: l'Institut Paul Scherrer (PSI), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa) et l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (IFAEPE).

² Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'aide aux universités, LAU; RS 414.20).

³ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES; RS 414.71).

1.2 Aperçu du paysage actuel des hautes écoles

1.2.1 Création des universités cantonales, des EPF et des HES

Création des universités cantonales⁴

La structure actuelle du paysage suisse des hautes écoles est le résultat d'un long processus historique, qui est à l'origine des différences dans les responsabilités et les compétences assumées par la Confédération et les cantons pour chaque type de haute école. Ce processus sera brièvement présenté ci-après, car il est essentiel à la compréhension de la situation actuelle.

Les dix universités cantonales, c'est-à-dire les Universités de Bâle, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lausanne, de Lucerne, de Neuchâtel, de Saint-Gall, de Zurich et de la Suisse italienne doivent leur création à différents facteurs.

La plus ancienne université de Suisse est celle de Bâle. Fruit tardif du concile de Bâle, elle a été fondée en 1460 sous l'impulsion du Conseil de Bâle et a été privilégiée par le pape Pie II, qui avait participé au concile dans ses jeunes années en tant que secrétaire de son cardinal. Au cours des siècles, l'Université de Bâle a réussi à attirer de nombreux érudits de renom, devenant ainsi une importante université humaniste.

La plupart des universités suisses n'ont été fondées qu'au XIX^e et au début du XX^e siècle. Dès le début, elles ont été imprégnées de l'esprit de Humboldt⁵. En général, les fondements des universités reposaient sur des établissements de formation déjà existants. En 1833, le canton de Zurich a créé sa propre université. Cette étape est intervenue dans le cadre d'une réforme de l'enseignement effectuée par le gouvernement zurichois après l'adoption de la Constitution libérale de 1831 dans le but d'une «amélioration de l'instruction publique». La nouvelle haute école a remplacé le *Carolinum* mis en place par Ulrich Zwingli pendant la Réforme. En 1834, Berne a suivi l'exemple de Zurich en fondant sa propre université, tout aussi libérale. Là aussi, une ancienne institution a servi de base, en l'occurrence l'école de théologie fondée en 1528. L'Université de Genève trouve ses racines dans l'*Academia Genevensis*, créée en 1559 par Jean Calvin et devenue rapidement un centre spirituel au rayonnement international avec l'expansion du calvinisme. La nouvelle loi de 1835 a définitivement placé l'Académie sous l'égide des autorités laïques. La décision de créer une faculté de médecine en plus des quatre facultés existantes a finalement eu comme conséquence la transformation de l'Académie en université en 1873. En 1890, l'Académie de Lausanne est elle aussi devenue une université suite à la création de la faculté de médecine. Cette Académie avait trouvé ses fondements dans une école de théologie fondée en 1537, qui formait les pasteurs et jouissait à ses débuts d'une grande renommée dans la région francophone en tant que seule école théologique protestante. L'Université bilingue de Fribourg, implantée en terre catholique, a ensuite été fondée en 1889. La faculté de droit s'est bâtie à

⁴ Pour plus de précisions, se reporter au message du 28 novembre 1967 concernant l'aide de la Confédération aux universités cantonales (FF 1967 II 1393).

⁵ Wilhelm von Humboldt a reconnu le rôle capital de la recherche scientifique pour le développement des universités. A partir de là, il a formulé le principe de l'unité de l'enseignement et de la recherche, et prôné la liberté d'enseignement et de recherche académique dans le but de garantir l'indépendance de l'université par rapport à l'Etat, condition nécessaire pour l'épanouissement de celle-ci.

partir d'une école de droit datant du XVIII^e siècle. A la nouvelle faculté de philosophie fondée en 1889 se sont jointes, en 1890, la faculté de théologie, issue de la faculté correspondante du Collège St-Michel fondé en 1580, et, en 1896, la faculté des sciences naturelles. En 1898, l'actuelle Université de St-Gall (HSG) a été fondée sous la dénomination «académie de commerce». Depuis le départ, la formation à la HSG s'est toujours caractérisée par un lien très fort avec la pratique. En 1909 enfin, c'est au tour de l'Université de Neuchâtel de voir le jour. Elle a succédé à l'Académie de Neuchâtel fondée en 1838 par l'ancien prince de Neuchâtel, Friedrich Wilhelm IV de Prusse.

Les deux universités suisses les plus récentes sont l'Université de la Suisse italienne (USI) et l'Université de Lucerne. L'Université de la Suisse italienne compte deux sites (Lugano et Mendrisio) et a été fondée en 1996. Il lui a fallu attendre l'an 2000, soit après la remise des premiers diplômes, pour être reconnue comme université à part entière par le Conseil fédéral. Après une longue période de consultation au XX^e siècle – en 1978, un projet universitaire visant la création de cinq facultés a avorté suite à une votation populaire –, la population de Lucerne a approuvé à une large majorité la création de son université en 2000. En 2005, elle a été reconnue par le Conseil fédéral selon la loi sur l'aide aux universités (LAU). L'Université de Lucerne joue un rôle déterminant dans l'enseignement supérieur de Suisse centrale. Ses racines remontent au XVI^e siècle lorsqu'une école théologique a été fondée à Lucerne.

Création des EPF

Le développement des universités cantonales au XIX^e siècle est accompagné de l'idée récurrente de la création d'une haute école fédérale centrale. Elle est déjà envisagée par le ministre helvétique des arts et des sciences, Philipp Albert Stapfer, avec sa demande d'une université fédérale. A l'idée d'une université centrale s'est ajoutée celle d'une école polytechnique fédérale, idée qui a éclos suite au développement des sciences techniques et à la fondation d'écoles du même type à l'étranger. Bien que l'idée d'une université fédérale soit inscrite dans la Constitution fédérale de 1848 au même titre que celle d'une école polytechnique fédérale, le législateur a jugé approprié, après la création des Universités de Zurich et de Berne, de ne faire usage de la compétence constitutionnelle de la Confédération que pour la formation supérieure technique. En 1854, les Chambres fédérales ont approuvé la loi sur «la création d'une école polytechnique fédérale consacrée aux hautes études des sciences exactes, politiques et classiques», ce qui a permis l'ouverture de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) en 1855. La création de cette école polytechnique était l'expression de la volonté d'organisation culturelle et politique du jeune Etat fédéral, encore peu consolidé intérieurement. A la suite de l'essor de l'industrialisation, la Confédération souhaitait avant tout répondre au besoin croissant de formations techniques et scientifiques au niveau de l'enseignement supérieur. Ces formations devaient fournir les connaissances permettant de poursuivre l'industrialisation de la Suisse et former les ingénieurs dont le pays avait besoin.

Contrairement à son homologue zurichoise, l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) est devenue une école polytechnique fédérale relativement tard. Selon le modèle français, l'*Ecole Spéciale de Lausanne* a été créée sous la forme d'une école privée en 1853. En 1869, elle a tout d'abord été intégrée à l'Académie de Lausanne, puis, après l'extension de cette dernière, à l'Université de Lausanne en 1870. Elle portait alors le nom d'*Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne*

(EPUL). Le nombre croissant d'étudiants après la Seconde Guerre mondiale et l'importance grandissante des sciences techniques pour le développement économique du pays ont conduit la Confédération à reprendre l'Ecole polytechnique en 1969 pour en faire la deuxième école polytechnique fédérale (pour la suite de l'évolution des deux EPF, voir le ch. 1.2.2).

Création des HES

En créant au milieu des années 1990 les *hautes écoles spécialisées (HES)*, la Confédération et les cantons ont contribué à un essor du parcours de formation professionnelle et du domaine des hautes écoles. Sur fond d'amélioration des conditions générales de l'économie suisse et au vu des développements européens dans le domaine des hautes écoles, la Confédération et les cantons ont constaté un besoin d'agir dans le degré tertiaire. L'introduction de la maturité professionnelle (1994) et d'un nouveau type de haute école (1995), à savoir les HES, visait à valoriser la formation professionnelle et à la positionner comme une alternative aux piliers de formation que constituaient la maturité gymnasiale et les hautes écoles universitaires (HEU). Les HES ont pour objectif de proposer des formations équivalentes à celles des HEU, mais de nature différente. L'élargissement de l'offre des hautes écoles en Suisse grâce à des filières de formation professionnelle au degré tertiaire devait notamment assurer à l'économie une relève de cadres disposant d'une formation pratique et scientifique. La mise en place de nouvelles HES s'est inspirée des évolutions dans ce domaine à l'échelle européenne (notamment en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Autriche), avec pour but de renforcer la reconnaissance des diplômés au niveau international. Par ailleurs, avec leurs activités de recherche appliquée et développement et les services fournis, les nouvelles hautes écoles devaient garantir la rentabilité et le caractère pratique de l'enseignement, de même que le transfert de savoir et de technologie vers l'économie. Finalement, elles devaient également constituer le moteur de l'innovation au carrefour de la pratique et de la science⁶. Sur la base de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées, le Conseil fédéral, avec le concours de la Commission fédérale des hautes écoles spécialisées (CFHES) et en étroite collaboration avec les cantons, a accordé en 1998 une autorisation à durée limitée à sept HES régionales publiques actives dans les domaines de la technique, de l'économie et du design (domaine TED): la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO; concordat), la Haute école spécialisée bernoise (HESB), la Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW; concordat), la Zürcher Fachhochschule (ZFH), la Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ; concordat), la Fachhochschule Ostschweiz (FHO; concordat) et la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI). Les sept HES sont nées de la concentration, de la réorganisation et de la valorisation d'anciennes écoles d'ingénieurs, écoles techniques supérieures (ETS), écoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA) et écoles supérieures d'arts appliqués (ESAA). Durant les six années de mise en place, les HES ont subi avec succès une série d'évaluations qualitatives. Fin 2003, le Conseil fédéral a accordé une autorisation illimitée aux sept HES régionales publiques. Avec la nouvelle Constitution fédérale (1999), la compétence de la Confédération en matière de formation professionnelle a été étendue à tous les domaines d'études. La révision de

⁶ Voir le message du 30 mai 1994 relatif à la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, (FF 1994 III 777), ch. 2, et l'annexe à l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur les hautes écoles spécialisées (RS 414.711).

la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (2005)⁷ a ensuite intégré les domaines de la santé, du social et des arts précédemment régis par les cantons dans le champ d'application de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées. Depuis 2004, le Conseil fédéral a également autorisé deux HES privées: la HES Kalaidos (2004; sise à Zurich) et la HES Les Roches-Gruyère (2008; sise à Bulle).

1.2.2 Rôle joué jusqu'à présent par la Confédération en matière de politique des hautes écoles

La question du rôle à jouer par la Confédération en matière de politique des hautes écoles a fait l'objet de nombreuses controverses politiques, parfois violentes, depuis la création de l'Etat fédéral en 1848. La Constitution de 1848 limitait le pouvoir de la Confédération à la création d'une école polytechnique et d'une université. Alors que l'idée d'une université fédérale – comme nous l'avons vu précédemment – ne s'est pas concrétisée, celle de la création d'une école polytechnique a abouti. La mise en place d'une école polytechnique fédérale est ainsi mentionnée dans la loi fédérale du 7 février 1854. Ce n'est que de manière hésitante que la Confédération s'est vu octroyer des compétences pour soutenir le domaine des HEU. La coordination entre la Confédération et les cantons est quant à elle intervenue plus tard. Le développement de la collaboration entre la Confédération et les cantons se reflète en particulier dans la mise en place des HES.

La Confédération, organe responsable du domaine des EPF

L'Ecole polytechnique fédérale a commencé son activité à Zurich en 1855 dans les disciplines suivantes: architecture, génie civil, génie mécanique, chimie et économie forestière. Avec la reprise de l'EPFL en 1969 et la création progressive d'instituts de recherche dès 1854, le cadre fixé par la loi fédérale de 1854 en vigueur jusqu'alors a été outrepassé. Un nouveau projet pour une loi sur les EPF qui aurait tenu compte des évolutions des 100 dernières années a pourtant été rejeté lors de la votation référendaire du 1^{er} juin 1969. La loi de 1854 est donc restée en vigueur et ce n'est qu'en 1991 qu'elle a été remplacée par la loi du 4 octobre 1991 sur les EPF (entrée en vigueur le 1^{er} février 1993; RS 414.110).

Les tâches des EPF ont fortement évolué au cours de ces 150 ans. Alors qu'au moment de l'apparition de ces écoles, la priorité était donnée à la formation professionnelle dans les sciences techniques susmentionnées, la recherche scientifique est également devenue au XX^e siècle une composante essentielle. Aujourd'hui, on attend de ces écoles qu'elles fournissent des services d'utilité publique, qu'elles sachent exploiter les résultats de leurs recherches et qu'elles participent pleinement aux débats sociaux. Le nombre croissant de personnes relevant des hautes écoles, la variété et la complexité des équipements scientifiques, le coût des infrastructures immobilières correspondantes et la forte croissance du besoin financier qui en découle ont rendu nécessaire l'émergence de nouvelles formes d'organisation et de structure de gestion. Les revendications pour une plus grande autonomie des organes de direction des hautes écoles et des instituts de recherche, ainsi que des professeurs responsables de l'enseignement et de la recherche, se sont intensifiées. Le premier

⁷ Message du 5 décembre 2003 concernant la modification de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (FF 2004 III 117; RO 2005 4635).

jalon allant dans ce sens a été posé avec la loi sur les EPF de 1991, laquelle a ouvert la voie à un développement constant.

Depuis 2000, le Conseil fédéral exécute un mandat de prestations et gère le budget global dans le domaine des EPF. Le Conseil des EPF est l'organe de direction stratégique du domaine des EPF.

Les coûts d'exploitation des EPF s'élevaient en 2007 à 1484 millions de francs (voir annexe 1, Coûts d'exploitation par domaine d'études, EPF). La Confédération a couvert 92 % des coûts, subventions de recherche comprises (FNS, CTI, recherche de l'administration fédérale et programmes cadres de l'UE). Le reste provient de fonds de tiers (économie privée, donations, etc.) ainsi que d'autres recettes de tiers.

La Confédération, promotrice des universités cantonales

Ce n'est qu'à l'occasion de la révision de la Constitution de 1874 que la Confédération s'est vu octroyer – non sans résistance – à l'art. 27, al. 1, la compétence de «créer outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de *subventionner des établissements de ce genre*».

Différentes interventions en faveur d'un soutien durable des hautes écoles cantonales par la Confédération ont alors vu le jour. Elles provenaient de certains cantons universitaires (1888) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (1906). Ces interventions ont finalement été rejetées par le Conseil fédéral, notamment pour des raisons financières⁸. Une nouvelle intervention parlementaire de 1946 à ce sujet a connu le même sort, n'ayant pas obtenu le soutien de la majorité du Parlement, aussi bien pour des raisons financières que pour des motifs culturels et politiques. Les partisans de l'aide fédérale ont indiqué que la meilleure dotation financière des EPF menaçait de plus en plus de désavantager les possibilités de développement des établissements cantonaux. Le porte-parole du Conseil fédéral a justifié le refus du Conseil fédéral par le fait qu'avec la fondation de l'EPF en 1855, une sorte de décision de principe aurait été prise: à la Confédération les écoles polytechniques, aux cantons les universités. Cette règle serait une sorte de droit constitutionnel qui apparaîtrait entre les lignes.

En l'espace de moins de quinze ans, la situation a radicalement changé. En 1960, la motion Weibel (Lauterbach, BE), qui demandait à nouveau le soutien des hautes écoles cantonales par la Confédération, a été adressée sous forme d'un postulat accepté à l'unanimité. L'impressionnant rapport (1964) de la Commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités (commission Labhardt), constituée par le Conseil fédéral, a mis en évidence la nécessité de l'aide fédérale en raison de l'énorme essor de la science et de la technique depuis la fin de la guerre. Les exigences envers les hautes écoles cantonales avaient fortement augmenté. D'autres études mandatées par des offices fédéraux ont présenté le risque d'un manque de personnel qualifié permettant d'assurer la relève dans les domaines scientifiques et techniques (rapport Hummler, 1959) et dans les domaines des sciences humaines, des professions médicales et des professions de l'enseignement au niveau de l'école secondaire (rapport Schultz, 1963). Un autre rapport a également dévoilé la nécessité de développer et de coordonner la formation médicale (rapport Gsell, 1967).

⁸ Message du 28 novembre 1967 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide de la Confédération aux universités cantonales (FF 1967 II 1393).

Etant donné l'urgence de l'aide fédérale pour les hautes écoles cantonales, une aide immédiate pour l'exécution des tâches en attente a été accordée aux cantons pour les années 1966 à 1968 dans le cadre d'un régime transitoire.

Grâce à la loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités⁹, entrée en vigueur en 1969, la base d'un soutien durable des HEU par la Confédération a été posée après plus de 100 ans de revendications. Deux types de subventions ont été introduits:

- les contributions de base pour soutenir le fonctionnement des hautes écoles;
- les contributions aux investissements en matériel pour financer les constructions et les appareils.

Des périodes de subventions de plusieurs années étaient prévues afin de permettre une planification financière sur le long terme tant pour la Confédération que pour les cantons universitaires. Dès le départ, le législateur tenait notamment à garantir une meilleure coordination entre les différentes hautes écoles. Pour ce faire, la Conférence suisse des hautes écoles a été créée en tant qu'organe commun de toutes les collectivités ayant la charge des hautes écoles, y compris la Confédération. S'appuyant sur la Constitution fédérale, elle n'a pu toutefois avoir qu'un caractère consultatif. Son importance politique était pourtant considérable, car, pour la première fois, une plate-forme de discussion permanente au sujet de la politique des hautes écoles existait au niveau national.

La nouvelle loi fédérale sur l'aide aux universités a constitué une étape significative dans la politique suisse des hautes écoles. Alors que le nombre d'étudiants augmentait rapidement et que les hautes écoles étaient soumises à de nouvelles exigences, elle a apporté aux universités cantonales un soutien dont elles avaient urgemment besoin. Son efficacité était toutefois limitée par la Constitution. La révision partielle de 1971 a quelque peu étendu la portée de la loi aux domaines de la coordination et de la planification. De nombreuses interventions parlementaires et extraparlimentaires ont cependant rapidement exigé d'examiner dans les moindres détails la conception de l'aide aux hautes écoles cantonales. Le 4 octobre 1976, après plusieurs années de préparation, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres fédérales un projet de «loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la recherche»¹⁰, projet qui a été approuvé par les Chambres fédérales le 7 octobre 1977. Les principaux objectifs de la loi allaient dans le sens des nombreuses interventions et visaient l'introduction d'une planification et d'une coordination plus efficaces et plus contraignantes, qui incluraient les hautes écoles fédérales grâce à des instruments pratiques, permettant ainsi une évolution la plus équilibrée possible dans l'espace suisse des hautes écoles. Il était en outre prévu d'augmenter progressivement le soutien des hautes écoles cantonales. Dans la même loi, il s'agissait aussi de régir la coordination de la recherche par l'exécution de l'art. 27^{sexies} de l'ancienne Constitution fédérale. Pour garantir la collaboration entre la Confédération et les cantons au niveau de l'espace des hautes écoles et de la recherche, une conférence gouvernementale était prévue sous la présidence du chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI). Un référendum a été lancé, notamment à cause de l'augmentation des contributions fédérales en faveur des universités cantonales qui était envisagée et la loi n'a pas obtenu la majo-

⁹ FF 1968 II 10 ss

¹⁰ Message du 4 octobre 1976 concernant l'aide aux hautes écoles et la recherche (FF 1976 III 905).

rité lors de la votation populaire du 28 mai 1978. Suite à cet épisode, les efforts pour une modification approfondie de l'aide aux hautes écoles par la Confédération ont été suspendus pendant un certain temps.

En 1992, quelques nouveautés ont été introduites grâce à une révision partielle de la loi sur l'aide aux universités¹¹, notamment l'instauration d'aides financières ciblées destinées aux projets des cantons universitaires revêtant un intérêt urgent pour toute la Suisse. Cet instrument avait déjà été testé de manière probante en 1986 avec un arrêté fédéral s'appuyant directement sur la Constitution et visant uniquement les hautes écoles cantonales. Cet arrêté portait sur les mesures exceptionnelles de la Confédération au profit de la formation et de la formation continue ainsi que de la recherche en informatique et en ingénierie. Ces mesures ont permis à la Suisse de rattraper en peu de temps le retard qu'elle avait dans le domaine important de l'informatique. En outre, les écoles polytechniques fédérales ont elles aussi pu en bénéficier.

Pour qu'un nouveau chapitre de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine universitaire soit écrit, il a ensuite fallu attendre la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'aide aux universités, LAU; RS 414.20¹²). Etant donné l'internationalisation et la globalisation croissantes de la formation et de la science, il était important de mieux unir les forces, de renforcer la concurrence et de donner une forme obligatoire à la collaboration entre la Confédération et les cantons. La LAU prévoyait les nouveautés suivantes:

Au niveau de l'organisation et des structures:

- Création d'un organe stratégique commun à la Confédération et aux cantons sous forme d'une Conférence universitaire suisse ayant une compétence sectorielle pour les décisions contraignantes dans le domaine universitaire.
- Intégration des directions des universités et de la Conférence des recteurs dans les structures des organes afin de renforcer la collaboration entre les universités.

Au niveau des instruments financiers de la Confédération:

- Pour le calcul des subventions de base, passage d'une approche orientée sur les dépenses à une approche davantage axée sur les prestations.
- Contributions liées à des projets pour promouvoir l'innovation et la coopération entre les universités et pour servir d'instrument de gestion des finances à la Conférence universitaire.

Au niveau des instruments juridiques:

- Double mandat pour la Conférence universitaire par le biais de la nouvelle loi sur l'aide aux universités et d'un concordat entre les cantons universitaires pour la délégation des pouvoirs de décision.
- Mise en place de la Conférence universitaire par l'accord de collaboration entre la Confédération et les cantons, basé sur la LAU et sur le concordat des cantons.

¹¹ Message du 25 mai 1988 relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (FF 1988 II 1293; RO 1992 20 1027).

¹² Message du 25 novembre 1998 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 (FF 1999 271).

Cette réorganisation témoignait de la volonté de la Confédération et des cantons d'assumer ensemble certaines des tâches prioritaires du domaine universitaire. En octroyant à la Conférence universitaire la compétence d'édicter des directives sur la formation universitaire, notamment en ce qui concerne la reconnaissance réciproque des acquis, la Suisse a instauré au bon moment les conditions d'une application réussie et coordonnée de la Déclaration de Bologne, le plus grand projet de réforme de ces dernières décennies dans l'enseignement supérieur. La LAU est également à l'origine de la création de l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses (OAQ). Celui-ci garantit en particulier la cohérence des mécanismes d'autoévaluation de toutes les universités. Le concept développé par la Suisse est de plus en plus reconnu et imité au niveau international.

Au total, les coûts d'exploitation des universités s'élevaient en 2007 (sans les frais d'investissement) à 3673 millions de francs (voir annexe 1, Coûts d'exploitation par domaine d'études, universités cantonales). Aujourd'hui, la Confédération prend en charge environ 18 % des dépenses d'exploitation des universités cantonales selon la LAU. Si l'on inclut les subventions de recherche, sa contribution représente 25 % des dépenses d'exploitation moyennes (voir annexe 1, Financement des HEU et des HES cantonales par bailleurs de fonds). Les contributions aux investissements ont également été d'une grande importance pour le développement des hautes écoles cantonales. Depuis 1968, la Confédération a versé un montant effectif de 4,2 milliards de francs sous forme de subventions, qui, prises individuellement, ont couvert entre 30 et 60 % des différents coûts. Les subventions servent aux investissements en biens immobiliers et en biens d'équipement. Cette aide ciblée a fortement contribué à ce que les hautes écoles cantonales, et pas seulement les EPF, disposent d'une excellente infrastructure par rapport aux autres pays.

L'importance du Fonds national suisse (FNS) et de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) dans le développement de l'espace des hautes écoles

Le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), fondé le 1^{er} août 1952 par les académies scientifiques suisses, a joué un rôle prépondérant dans le développement des hautes écoles de notre pays après la Seconde Guerre mondiale. Dès le départ, cette fondation privée a été soutenue par des moyens fédéraux importants, qui lui ont permis de développer d'amples activités de promotion au profit des hautes écoles. L'activité principale du Fonds national était et reste encore le soutien financier de la recherche fondamentale dans toutes les disciplines scientifiques. Le FNS soutient aussi la recherche dite orientée, par le biais des pôles de recherche nationaux (PRN) et des programmes nationaux de recherche (PNR), et contribue aux transferts de savoirs et de technologies issus de la recherche fondamentale en s'appuyant notamment sur les PRN. Il a également l'importante mission de soutenir la formation de la relève scientifique. Il s'implique par ailleurs activement dans l'organisation des coopérations en matière de recherche entre la Suisse et les autres pays.

La Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) joue également un rôle primordial dans l'encouragement de la recherche. Depuis sa fondation en 1943, initialement sous le nom de Commission pour l'encouragement de la recherche

scientifique (CERS)¹³, la promotion de l'innovation par la Confédération s'emploie à jeter des ponts entre l'économie et la science. A l'origine, l'encouragement de la recherche était motivé avant tout par des considérations liées à la conjoncture: le Conseil fédéral voulait combattre une récession alors menaçante en encourageant le secteur recherche appliquée-développement. En 1996, la dénomination CERS a été remplacée par celle de CTI, afin de mieux exprimer le nouveau rôle de la Commission (la promotion du processus d'innovation de l'économie). La CTI a joué un rôle crucial pour les écoles d'ingénieurs/ETS, puis plus tard lors de la création et du développement des HES. En 1998, elle a reçu du Parlement les moyens financiers nécessaires pour encourager de manière ciblée le développement de leurs compétences en matière de recherche appliquée-développement¹⁴. Outre le soutien financier, le développement de pôles thématiques et de centres de compétences était au premier plan. La CTI assure encore aujourd'hui une fonction capitale dans le renforcement de la recherche appliquée-développement des HES et dans la promotion de l'innovation¹⁵.

La Confédération, coorganisatrice et promotrice des HES

La mise sur pied des HES en Suisse a eu lieu dans le cadre d'une *étroite collaboration* entre la Confédération et les cantons et dans un contexte de responsabilités cantonales ou intercantionales ainsi que de compétences les plus diverses. Au début, la compétence de réglementation de la Confédération ne s'étendait qu'au domaine de la technique, de l'économie et du design (TED). Jusqu'à la révision totale de la Constitution fédérale (1999) et à leur intégration dans la loi sur les hautes écoles spécialisées (2004), les domaines de la santé, du social et des arts (SSA) relevaient de la compétence des cantons. La création du nouveau type de haute école par le biais de la loi sur les hautes écoles spécialisées (1995) a été précédée par la celle de la maturité professionnelle (1994), une forme d'aptitude aux études dans une HES. L'objectif de formation des futures HES impliquait que les étudiants de ces écoles possèdent, à leur entrée, une formation générale plus poussée que celle qu'ils acquièrent pendant l'apprentissage en suivant l'enseignement obligatoire des écoles professionnelles. A la différence du domaine des HEU, la Confédération a pu solliciter dans le domaine des HES des compétences de pilotage et de réglementation plus complètes via l'article sur la formation professionnelle (art. 34^{er}, al. 1, let. g, anc. Cst.). En adoptant la loi sur les hautes écoles spécialisées, la Confédération a précisé les tâches (enseignement, recherche appliquée-développement, services, formation continue), les conditions d'admission (principalement via la maturité professionnelle), la reconnaissance fédérale des diplômes, l'obligation d'obtention d'une autorisation pour la création et la gestion d'une HES, le devoir d'obtention d'une autorisation pour la création de nouvelles filières et d'études postgrade ainsi que les conditions du soutien financier accordé aux HES cantonales par la Confédération.

¹³ Arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre et arrêté d'exécution s'y rapportant, du 6 août 1943 (FF 1952 II 136).

¹⁴ Arrêté fédéral du 17 mars 1998 sur le financement des mesures de la Commission pour la technologie et l'innovation visant à créer, dans les hautes écoles spécialisées, les compétences nécessaires en matière de recherche appliquée et de développement durant les années 1998 et 1999 (FF 1998 1210).

¹⁵ En 2007, environ 35 % des contributions versées par la CTI pour soutenir des projets ont été attribuées aux HES, 40 % aux EPF et 17 % aux universités (message du 5 décembre 2008 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la recherche, FF 2008 419 424).

Une fois les sept HES de droit public autorisées, la Confédération, soutenue par la Commission fédérale des hautes écoles spécialisées (CFHES), a accompagné avec les cantons l'importante phase de mise en place entre 1998 et 2003. Les objectifs du Conseil fédéral ont alors joué un rôle crucial, notamment concernant le regroupement régional et suprarégional des offres de formation existantes et la concentration des filières d'études, la création de pôles de formation et de recherche, le développement de la répartition des tâches et la collaboration au niveau national et international entre les HES et les HEU ainsi que la promotion de l'égalité des sexes. Les évaluations qualitatives menées sous l'égide de la CFHES (évaluations dites par les pairs) et passées avec succès par les HES ont constitué en 2003 la base pour l'attribution des autorisations illimitées dans le temps par le Conseil fédéral¹⁶.

La révision partielle de la loi sur les hautes écoles spécialisées (2004)¹⁷ a posé un nouveau jalon dans le développement des HES. D'une part, avec l'élargissement de la compétence de réglementation de la Confédération par la nouvelle Constitution fédérale (1999), le champ d'application de la loi a été étendu aux domaines SSA. D'autre part, les bases importantes de la Déclaration de Bologne ont été inscrites juridiquement (bachelor/master, ECTS, système d'accréditation et d'assurance qualité). La révision partielle a également eu comme résultat de renforcer l'autonomie et la responsabilité des collectivités en charge des hautes écoles ainsi que la collaboration entre la Confédération et les cantons. Les conditions générales et les objectifs ont été adaptés afin de permettre aux HES cantonales de rester des établissements de formation compétitifs dans l'espace des hautes écoles sur les plans national et international et de poursuivre leur développement. Au premier plan venaient désormais l'excellence en matière d'enseignement et de recherche, la fonction des HES comme moteur de l'innovation dans la société et l'économie et leur rôle d'interface entre la pratique et la science, de même que la mise en place de pôles de recherche dans les HES. Après la révision partielle, la Confédération et les cantons ont notamment accompagné le passage aux filières bachelor et la création de filières master. L'établissement de principes communs concernant l'offre d'études pour les filières master dans le cadre de la «convention master HES»¹⁸ et d'une procédure d'autorisation définie permet à la Confédération et aux cantons de veiller à ce que le diplôme bachelor reste le diplôme professionnalisant du domaine des HES. Jusqu'en mars 2008, le Département fédéral de l'économie (DFE) a approuvé quelque 80 filières master. L'étroite collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine des HES se reflète également dans l'introduction du masterplan, une sorte de planification de la politique des HES à l'échelle nationale: en étroite collaboration avec la Conférence des recteurs des hautes écoles spécialisées suisses (KFH), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et le DFE ont élaboré en 2003 le premier masterplan, fixé des objectifs communs (optimisation de l'investissement des ressources, développement du portefeuille, mise en place du cycle master, déploiement de la recherche) ainsi que les mesures nécessaires pour la période de planification 2004 à 2007, qui devaient définir les objectifs et les moyens financiers requis. Le train de mesures comprenait,

¹⁶ Voir le rapport de la CFHES du 17 juin 2002 sur la création des hautes écoles spécialisées suisses (HES 2002) (<http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00176/00180/index.html?lang=fr>).

¹⁷ Message du 5 décembre 2003 concernant la modification de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (FF 2004 117; RO 2005 4635).

¹⁸ Convention master HES du 24 août 2007 entre la Confédération et les cantons (RS 414.713.1).

par exemple, le pilotage par le biais de critères financiers fixés d'un commun accord par la Confédération et les cantons, l'expansion du secteur recherche appliquée-développement, les priorités du financement public en faveur de la formation et de la recherche, l'abandon du financement public de l'offre de formation continue et les critères pour les nouveaux projets d'infrastructures¹⁹. Les mesures ont produit l'effet souhaité. Elles ont permis de réduire les coûts moyens par étudiant et d'utiliser davantage de ressources pour la recherche et le développement. En 2005, la CDIP et l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) ont élaboré, dans le but de poursuivre et de développer les mesures, un deuxième masterplan 2008–2011 sur la base des planifications financières des cantons et des plans financiers et de développement des HES.

Au total, les *coûts d'exploitation effectifs* des HES cantonales (y compris domaines SSA, formation continue et services sans frais d'investissement) s'élevaient en 2007 à 1447 millions de francs (voir annexe 1, Coûts d'exploitation par domaine d'études, HES). Selon la loi sur les hautes écoles spécialisées, la Confédération finance *un tiers* des frais d'investissement et d'exploitation *imputables*. Cette directive concernant le droit au subventionnement s'applique exclusivement au domaine TED²⁰ jusqu'à fin 2007. En 2007, la Confédération a soutenu ce domaine avec des subventions de base d'un montant de 237 millions de francs par an, finançant ainsi environ 30 % des *coûts d'exploitation imputables* des HES pour l'enseignement et la recherche²¹. La part totale de la Confédération dans l'ensemble des dépenses d'exploitation, contributions pour l'encouragement de la recherche et autres contributions incluses, a ainsi atteint environ 26 % par rapport aux coûts d'exploitation pour le domaine TED et se rapproche, proportionnellement parlant, de la part fédérale correspondante allouée aux universités (voir annexe 1, Financement des HEU et des HES cantonales par bailleurs de fonds). Depuis 1999, la Confédération a versé aux HES cantonales quelque 73 millions de francs en contributions aux investissements. Dès 2008, il est prévu que l'introduction dans la loi sur les hautes écoles spécialisées de l'égalité de traitement sur le plan des subventions pour les domaines SSA entraînerait par an un besoin supplémentaire de contributions fédérales de l'ordre de 120 millions de francs pour les subventions de base et de 11 millions de francs pour les contributions aux investissements²².

1.2.3 Prestations de coordination des cantons

A la fin des années 1970 et dans les années 1990, les cantons ont développé dans l'espace juridique intercantonal une série d'instruments qui ont eu un effet important dans le domaine des hautes écoles. La forme la plus contraignante des efforts de coordination intercantonale est celle des concordats ou des accords intercantonaux. Les contributions conçues sur la base des *concordats de libre circulation et de financement* constituent aujourd'hui l'un des trois piliers du financement des hautes écoles, en plus des moyens des cantons responsables et des contributions fédérales.

¹⁹ Voir l'annexe 1 du Masterplan Hautes écoles spécialisées OFFT/CDIP 2008–2011 (<http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00213/00221/index.html?lang=fr>).

²⁰ L'égalité de traitement sur le plan des subventions entre les domaines SSA et TED n'intervient qu'à partir de 2008.

²¹ Rapport financier SER/OFFT du 10 juin 2008, p. 35 ss.

²² Le plafond de dépenses passe d'environ 1,1 milliard de francs (AF du 17.09.2003, FF 2003 6311) à 1,7 milliard de francs (AF du 20.09.2007, FF 2007 7051).

Le *concordat de reconnaissance des diplômés* a contribué à la création des domaines SSA des HES, initialement régis au niveau cantonal, ainsi qu'à la tertiarisation de la formation du corps professoral.

Accords de libre circulation et de financement

Les accords intercantonaux de libre circulation et de financement pour les universités (AIU)²³, d'une part, et pour les HES et les HEP (AHES)²⁴, d'autre part, doivent garantir aux jeunes de tous les cantons l'accès le plus ouvert et le plus égalitaire possible aux hautes écoles, tout en procurant une indemnisation appropriée aux cantons responsables des hautes écoles ou aux prestataires financiers de ces écoles. Par l'adhésion à ces concordats, les cantons qui sont le siège d'une ou de plusieurs hautes écoles garantissent aux élèves et aux étudiants d'autres cantons le même traitement que celui dont jouissent leurs propres ressortissants. Les cantons dont sont originaires les étudiants ont convenu de verser aux cantons abritant des hautes écoles une certaine contribution par étudiant. Il s'agit là de dépenses liées des cantons. Les concordats doivent servir aux personnes souhaitant se former ainsi qu'à l'offre de formation en général et permettre la conciliation des intérêts des cantons. Ainsi, avec ces accords, les cantons ont poursuivi un but politique et un but de politique de formation.

Le premier «accord intercantonal sur la participation au financement des universités» (A-FUni), précédant l'actuel AIU, a été adopté en 1979 par la CDIP et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Il est entré en vigueur en 1981. A l'origine – surtout après le rejet de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la recherche lors de la votation du 28 mai 1978 (voir ch. 1.2.2) –, il a été conçu comme une solution d'urgence provisoire à la place de contributions fédérales plus importantes. Le déficit de formations, la menace du *numerus clausus* et la crainte de mesures discriminatoires de la part des hautes écoles contre les candidats d'autres cantons sont à l'origine des travaux préparatoires de 1977. Un deuxième accord, valable de 1987 à 1992, a ensuite été conclu. Le troisième accord sur les hautes écoles (1993 à 1998) limitait la durée de versement à seize semestres. Si les trois premiers accords prévoyaient les mêmes subventions pour tous les étudiants, le quatrième de 1999 a opéré une différenciation selon les spécialisations plus ou moins onéreuses. La révision la plus récente a eu lieu en 2005. Le 4 juin 1998, les cantons ont signé l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) pour les années 1999 à 2005. Cet accord comporte beaucoup plus de catégories de subventions que l'AIU et, contrairement à celui-ci, est organisé de manière décentralisée. Il a été révisé en 2003. Aujourd'hui, par le biais de l'AIU et de l'AHES, des subventions d'un montant d'environ 600 millions de francs sont versées chaque année dans toute la Suisse. Si l'on prend en compte les équivalents pour les étudiants issus des cantons prestataires dans leurs propres hautes écoles, le volume de financement garanti par l'AIU et l'AHES s'élève à 1,4 milliard de francs par an.

Organisation des HES: le rôle des cantons

Au printemps 1988, la CDIP a discuté de la possibilité de créer des HES avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), qui était alors compétente en matière de formation professionnelle. La CDIP a donné

²³ Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (RS-CDIP 3.1).

²⁴ Accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées à partir de 2005 (RS-CDIP 3.3).

naissance en 1991 au groupe de travail HES, composé de conseillers d'Etat, et l'a géré avec la mission d'élaborer un concept global en vue du développement des HES au niveau cantonal. En 1993, la CDIP a adopté les principes sur les HES. Le groupe de travail HES a joué un rôle de coordination important dans cette phase pionnière. Il a été dissous et remplacé par le Conseil suisse des HES, qui a été mis en place par la CDIP le 2 mars 1995 et qui compte en son sein les représentants officiels des cantons responsables des HES. Ce conseil est l'organe politico-stratégique de la collaboration intercantonale pour toutes les questions liées aux HES. Le Conseil des HES coordonne le plan de développement à l'échelon suisse en tenant compte des objectifs de la Confédération. Travaillant en collaboration avec cette dernière, il intervient comme partenaire de la Conférence universitaire suisse pour la définition de la politique des universités et des HES. Pendant la phase de mise en place, cet organe a vérifié les plans de développement des collectivités responsables des HES avant que celles-ci ne déposent leurs demandes de gestion d'une HES auprès du Conseil fédéral. Parallèlement aux travaux cantonaux de mise en place, la Confédération a élaboré la loi sur les hautes écoles spécialisées (1995). Un an plus tard, les sept HES régionales ont été ouvertes, sous la responsabilité d'un canton ou d'un regroupement de cantons. Alors que la compétence de la Confédération s'étendait aux domaines TED par le biais de la loi de 1995, les exigences minimales pour les domaines restés de la compétence cantonale – travail social et arts (sous la responsabilité de la CDIP) ainsi que santé (sous la responsabilité de la CDS) – ont été fixées selon des bases légales intercantionales. D'entente avec la Conférence universitaire suisse, le Conseil suisse des HES a édicté en 2002 des directives pour la mise en place de la Déclaration de Bologne dans les hautes écoles pédagogiques (HEP) et les HES (voir ch. 1.2.4). La collaboration avec la Confédération dans le domaine des HES a été sensiblement renforcée à partir de 2003 avec l'élaboration d'un masterplan et d'une convention master HES (2007).

Reconnaissance des diplômes

L'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études est entré en vigueur²⁵ en 1995. Il a permis de régir les diplômes des nouvelles filières HES faisant partie des domaines, à l'époque encore cantonaux, de la santé, du travail social et des arts avec des exigences minimales et de reconnaître les diplômes dans toute la Suisse. Les procédures ont été définies avec les évaluations correspondantes pour les domaines d'études régis par la Confédération. La reconnaissance des diplômes ou la perspective de reconnaissance était et demeure encore l'une des conditions pour le financement des nouvelles offres selon l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES). Indirectement, la procédure de reconnaissance des diplômes avait ainsi un rôle de pilotage qualitatif lors de la mise en place des nouvelles offres d'études. Suite à la modification de la Constitution fédérale de 1999, la compétence de réglementation de la Confédération a été étendue à tous les domaines d'études des HES. Ce changement a été inscrit dans la loi lors de la révision de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées en 2005. La responsabilité des cantons dans les domaines SSA a donc été supprimée. Dès lors, la compétence de réglementation des cantons en matière de hautes écoles se limite aux diplômes d'enseignement des hautes écoles, comprenant notamment les formations complémentaires et continues pour les métiers de l'enseignement ainsi que les diplômes des

²⁵ Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (RS-CDIP 4.1).

hautes écoles dans le domaine de la pédagogie spécialisée. L'accord sur la reconnaissance des diplômes a été révisé en conséquence en 2005.

Tertiariation de la formation du corps enseignant: la création des HEP

Dans le domaine de la formation du corps enseignant, qui relève des cantons, ceux-ci étant compétents en matière d'instruction publique (art. 62 Cst.), la CDIP a dirigé la tertiariation de cette formation dans les années 1990, *parallèlement au développement des HES* et a ainsi lancé la création des HEP. Ce fut la conséquence de la recommandation de 1995 qui demandait que la formation des enseignants se fasse au niveau des hautes écoles²⁶. Les diplômes peuvent être obtenus dans les nouvelles HEP ouvertes en 2001 ainsi que dans les universités et les HES (domaine de la musique et des arts). Le concordat pour la reconnaissance des diplômes a permis de créer des règlements de reconnaissance formulant des exigences minimales pour la formation des enseignants à chaque niveau et assurant la reconnaissance, donc la mobilité, dans toute la Suisse²⁷.

1.2.4 La politique suisse en matière de hautes écoles dans le contexte international

La Suisse fait partie de différentes organisations internationales actives dans les secteurs de l'enseignement comme l'OCDE, l'UNESCO et le Conseil de l'Europe. *L'activité de l'OCDE* et, depuis dix ans, *le processus de Bologne* visant à uniformiser les structures d'études se sont avérés d'une extrême importance pour le développement de l'enseignement supérieur dans notre pays. L'impact de ces efforts internationaux sur la Suisse est traité brièvement ci-après.

Le rôle de l'OCDE

Depuis le début des années 1960, l'OCDE s'occupe intensivement des questions liées à l'éducation. Son approche particulière réside dans l'orientation politique du travail, où la formation est en rapport avec son environnement général, social, économique et culturel, sachant que l'accent est toujours mis sur l'interaction entre la politique de formation et les autres secteurs²⁸. Les réflexions et propositions de l'OCDE ont rapidement été reprises par les services suisses compétents dès les années 1960, notamment par l'administration de la formation, en cours de création au niveau fédéral, mais aussi par le tout nouveau Conseil suisse de la science, fondé en 1965. Au cours des décennies suivantes, les réflexions et les propositions de l'OCDE ont régulièrement donné des impulsions décisives à la politique de formation suisse, en particulier dans le domaine de la planification et des innovations. Les comités intergouvernementaux créés par l'OCDE (conférences ministérielles régulières, comités permanents – Education Committee [EDC], Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement [CERI], etc.–, comités d'experts et groupes de travail) sont devenus pour tous les pays participants des plates-formes importantes pour l'échange d'idées et la définition d'objectifs communs. Les représentants du gouvernement et les experts suisses y ont contribué activement. Les indicateurs et

²⁶ Recommandation du 26 octobre 1995 relative à la formation des enseignant(e)s et aux hautes écoles pédagogiques (<http://edudoc.ch/record/25493/files/19951026f.pdf>).

²⁷ Pour les différents règlements, voir RS-CDIP 4.3.2.

²⁸ G.S. Papadopoulos, L'OCDE face à l'éducation.

les statistiques de l'enseignement élaborés par l'OCDE sur la base d'une comparaison internationale constituent des points de référence essentiels pour chaque politique nationale en matière de hautes écoles. Enfin, les évaluations nationales, effectuées régulièrement avec l'aide d'experts internationaux dans le but de dresser un bilan critique des politiques nationales en matière de formation, jouent également un rôle crucial. La dernière évaluation du degré tertiaire suisse réalisée en 2002 s'est conclue par une rencontre internationale à Paris. Les participants étaient l'ancienne cheffe du DFI, l'ancien chef du DFE ainsi que quatre directeurs cantonaux de l'instruction publique. Les experts internationaux ont constaté avec satisfaction que la Suisse, après une phase de stagnation dans les années 1980 et 1990, a mené des *réformes importantes* (création des HES, prise en compte du «New Public Management» dans la conduite du système des hautes écoles, professionnalisation de l'évaluation, dynamisation de la recherche). Ils ont cependant exprimé comme critique la nécessité d'améliorer le *pilotage du système*²⁹. En mars 2006, la Suisse a, de son côté, présenté un rapport à l'OCDE où elle prenait position par rapport à ces évaluations tout en amenant la preuve des améliorations introduites entre-temps. Le projet de loi existant a pu être évoqué en lien avec la recommandation de l'OCDE qui prônait la coordination en matière de pilotage du système suisse des hautes écoles.

Déclaration de Bologne: création d'un espace européen des hautes écoles

L'une des réformes les plus profondes du système européen des hautes écoles a commencé avec le processus de Bologne. La première étape de ce processus a été la Déclaration de la Sorbonne, signée en mai 1998 à l'occasion des 800 ans de la célèbre université parisienne, par les ministres français, allemand, anglais et italien de l'éducation. Ceux-ci ont ainsi marqué leur intention d'abolir les obstacles à la mobilité et de créer les bases d'une meilleure collaboration dans le domaine européen des hautes écoles. D'autres Etats ont ensuite adhéré à la déclaration. En septembre de la même année, la conseillère fédérale Ruth Dreifuss a signé la déclaration en accord avec la Conférence suisse des hautes écoles.

L'intérêt pour ce processus de réforme a amené les ministres de l'éducation de 29 pays européens, dont la Suisse, à apposer leur signature sur la «Déclaration de Bologne» dès juin 1999. Désormais, 46 pays participent à ce processus et ce nombre devrait encore augmenter dans les prochaines années.

L'objectif du processus de Bologne est de créer un espace européen des hautes écoles d'ici 2010 et de renforcer la compétitivité de l'Europe en matière de formation. Pour atteindre cet objectif, il faut supprimer les barrières à la mobilité étudiante et professorale, introduire un système de diplômes de niveau haute école facilement compréhensibles et comparables grâce au modèle d'études à deux niveaux (en général bachelor et master), améliorer la collaboration en matière d'assurance de la qualité et mettre en place un système de crédits pour la prise en compte des acquis comparables (système européen de transfert et d'accumulation de crédits, ECTS). On ne recherche pas une uniformisation des universités européennes: compte tenu de la grande valeur de l'héritage culturel européen, il faut continuer à respecter la variété des cultures, des langues, des systèmes nationaux de formation ainsi que l'autonomie des universités.

Lors des conférences ministérielles qui ont lieu tous les deux ans, les mesures initiales sont régulièrement évaluées, complétées et, le cas échéant, adaptées selon les

²⁹ OCDE, *Reviews of National Policies for Education*, p. 212 ss.

nouvelles évolutions et les nouvelles connaissances. Il a été décidé de réaliser une évaluation globale critique de la réforme de Bologne en 2010 et de poursuivre la collaboration également après cette date.

Application de la Déclaration de Bologne en Suisse

L'application du processus de Bologne a placé la Suisse devant des défis particuliers étant donné le nombre d'acteurs impliqués. Tout le monde s'est vite accordé à dire qu'une application dans les hautes écoles suisses devait avoir lieu le plus près possible de la base. La responsabilité pour les HEU a donc été confiée à la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS). La Conférence des recteurs des hautes écoles spécialisées suisses (KFH) était quant à elle chargée de l'organisation du projet dans les HES et la Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques (COHEP) de l'organisation dans les HEP.

Pour assurer une application uniforme et coordonnée des réformes, il a fallu élaborer des directives. A cet effet, la Conférence universitaire suisse (CUS) a édicté pour les HEU – sur la base de la LAU nouvellement créée – les «Directives pour le renouvellement coordonné de l'enseignement des hautes écoles universitaires suisses dans le cadre du processus de Bologne» (Directives de Bologne) en décembre 2003. Dans le domaine des HES, une réglementation correspondante a été élaborée en décembre 2002 par le Conseil des hautes écoles spécialisées de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CHES CDIP) par le biais des «Directives pour la mise en œuvre de la Déclaration de Bologne dans les hautes écoles spécialisées et pédagogiques». Pour les HES, les bases juridiques nécessaires ont été fixées lors de la révision de la loi sur les hautes écoles spécialisées (2005).

Grâce à l'étroite collaboration entre tous les acteurs et surtout au soutien financier de la Confédération, la Suisse a pu mener à bien rapidement le renouvellement de l'enseignement et de l'apprentissage au sens de la Déclaration de Bologne. Les premiers diplômes bachelor ont déjà été décernés en 2004. Depuis le semestre d'automne 2008/2009 au plus tard, tous les étudiants qui débutent leurs études dans l'une des hautes écoles suisses sont soumis au modèle de Bologne.

Au cours des prochaines années, les réformes de Bologne seront poursuivies en Suisse et les acquis consolidés. Il est nécessaire d'analyser la mise en œuvre concrète selon les objectifs visés et de procéder aux adaptations qui s'imposent. Les succès indiscutables ne doivent pas faire oublier que la mobilité, par exemple, n'a pas encore atteint l'ampleur souhaitée.

1.3 Les hautes écoles suisses face à de nouveaux défis

1.3.1 Universités et HES: différentes missions et fonctions

Il ressort de ce qui précède qu'avec l'introduction des HES, le *degré tertiaire A* (c'est-à-dire le domaine des hautes écoles) a vécu non seulement un profond changement, mais aussi une forte expansion. Aujourd'hui et à l'avenir, les HEU et les HES ont des missions et des fonctions différentes. La prise en compte de l'orientation distincte des HEU et des HES dans l'intérêt de l'ensemble du système fera donc partie des objectifs généraux de la future politique des hautes écoles. Il ne s'agit pas d'aplanir les différences entre les HEU et les HES, mais plutôt de les faire fructifier dans l'intérêt général, sans pour autant oublier leurs points communs: ce

sont toutes des *hautes écoles*, c'est-à-dire des établissements du degré tertiaire A qui dispensent un enseignement, pratiquent la recherche, offrent des services et décernent des titres académiques. Le processus de réforme introduit avec la Déclaration de Bologne a remis en exergue ces similitudes dans la perspective de l'intégration commune des hautes écoles dans un espace national et européen (par ex. niveaux d'études, système de crédits, assurance de la qualité, structures des titres). La Confédération et les cantons vont dans tous les cas devoir s'occuper plus en profondeur de la question du développement des HEU et des HES au sein d'une politique des hautes écoles qui soit cohérente.

Les *universités* reposent sur une histoire vieille de 800 ans. Elles ont marqué de leur empreinte l'histoire et la société européennes et ont contribué à leur organisation. Même dans les conditions du XXI^e siècle, avec tous les changements qui sont intervenus, leur mission spécifique, à savoir la transmission de connaissances par l'association de l'enseignement et de la recherche, est aujourd'hui encore très actuelle et très importante³⁰. L'unité de la science, le principe de dialogue et l'élaboration d'un nouveau savoir dans différents domaines, en particulier dans ceux qui ne présentent pas d'intérêt commercial, font partie des idées directrices du système universitaire. Conscientes de leur mission fondamentale, les universités se considèrent comme des lieux de réflexion critique, de recherche, de culture et de mémoire à la fois conservatrice et créatrice. La formation universitaire doit permettre aux étudiants – quelle que soit la place qu'ils auront ensuite dans la vie professionnelle ou la société – d'appliquer et de mettre en valeur la pensée et les méthodes scientifiques de manière autonome et compétente. Pour les universités, une bonne culture générale et une formation scientifique de base (la capacité de traiter les résultats d'une recherche) sont essentielles. Ces aspects continuent à revêtir une grande importance pour le monde du travail actuel, dont les perspectives et les exigences sont en perpétuelle évolution. Au vu de l'attention qu'elles accordent aux sciences fondamentales, les HEU actuelles se profilent de plus en plus comme des hautes écoles de recherche. Des conditions idéales pour les doctorats et les habilitations, donc pour la sélection et l'encouragement de la relève, sont ainsi créées.

Les *HES* sont le résultat de l'adaptation grandissante du système de formation aux besoins de la société et de l'économie. Elles sont nées au milieu des années 1990 dans le cadre de la revitalisation et de la dynamisation de l'économie. «Équivalentes, mais différentes» par rapport aux HEU, elles forment des jeunes disposant en général d'une maturité professionnelle, c'est-à-dire d'une formation professionnelle initiale et d'une culture générale étendue. Grâce à des filières d'études orientées vers la pratique et basées sur les sciences, ces professionnels qualifiés se préparent à exercer des activités de niveau cadre. L'enseignement et la recherche des HES sont beaucoup plus axés sur la pratique et sur les applications que dans le domaine universitaire. Le lien étroit avec le monde du travail se reflète également dans les collaborations qui s'établissent entre les HES et les entreprises dans le cadre de projets de recherche ou de services (transfert de savoir et de technologie). Pour les étudiants des HES, les qualifications requises pour l'admission et celles visées à la fin des études sont en prise directe avec le monde du travail. Elles garantissent aux jeunes diplômés d'excellents débouchés sur le marché du travail.

³⁰ Groupe de projet Confédération-cantons «Paysage des Hautes Ecoles 2008. Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles», 20 septembre 2004, p. 9 (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-f.pdf>).

Dans une volée, il est impossible de prévoir la répartition des élèves au sein des différentes hautes écoles. Le libre choix de la profession, non imposée par l'Etat, fait partie des caractéristiques d'une société ouverte. Cette liberté est même protégée juridiquement (art. 27 Cst.) comme le fruit de la liberté économique. Reste qu'en définissant les conditions générales pour les HEU et les HES, l'Etat peut exercer une grande influence sur l'attrait de ces écoles. La question se pose, par exemple, de savoir s'il ne faudrait pas rechercher à long terme, outre l'encouragement de la concurrence entre les hautes écoles pour certaines filières de formation, une répartition des tâches cohérente entre les HEU et les HES. Le présent projet de loi jette les bases de la coordination dont ont besoin la Confédération et les cantons afin de pouvoir traiter ensemble ces questions.

1.3.2 Forces et faiblesses du système suisse des hautes écoles

Des offres de grande qualité, variées et adaptées aux besoins

Grâce aux HEU et aux HES, la Suisse dispose d'un enseignement supérieur de grande qualité, diversifié et performant, qui est parvenu à répondre aux besoins les plus divers de la société et de l'économie. Cela s'exprime particulièrement à travers les éléments suivants:

- une offre d'études des universités et des HES à la fois complète, variée et très appréciée, dans toutes les disciplines et dans tous les domaines d'études³¹;
- un système de hautes écoles ouvert, auquel les jeunes disposant des formations préalables reconnues ont accès;
- un taux d'activité professionnelle des diplômés en moyenne élevé³²;
- une bonne place pour nos hautes écoles dans les classements internationaux³³;
- les forts taux de réussite des hautes écoles suisses lors de la recherche de ressources financières dans le cadre des programmes de recherche de l'UE³⁴;
- les taux de réussite très élevés par rapport au niveau international dans les programmes de formation de niveau postobligatoire³⁵ et le fort attrait auprès des étrangers du niveau doctoral ainsi que des postes du corps intermédiaire et de professeurs;
- le nombre important de brevets déposés par habitant en comparaison internationale³⁶ et la grande capacité d'innovation;

³¹ Voir annexe 1, tableau des étudiants HEU et HES; tableaux des coûts d'exploitation par domaine d'études HEU, EPF et HES.

³² Indicateur du taux d'activité de l'OFS; année de diplôme 2004, un an après; HEU: 94 %; HES: 96 %.

³³ Voir www.swissrankings.ch. Les HES et les HEP n'ont pris part à aucun classement.

³⁴ SER, La participation suisse au 6^e programme-cadre européen de recherche. Faits et chiffres, Berne 2008 (http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/international/frp/6frp/6FRP_fr.pdf).

³⁵ Taux de diplômés CI de l'OFS, 2006: 3,1 % de la population.

³⁶ Indicateur S+T de l'OFS, 2005: par million d'habitants, la Suisse occupe la deuxième place.

- l'amélioration à l'échelon national de la représentation des sexes chez les étudiants et les professeurs³⁷; les dernières années ont vu le lancement de mesures importantes, basées sur le principe de l'égalité défini dans la Constitution fédérale (art. 8, al. 2 et 3, Cst.) et visant à promouvoir l'égalité des chances et l'égalité de fait aussi bien dans les universités, les HES et le domaine des EPF que dans les programmes de promotion de la relève et dans l'encouragement de la recherche; cela dit, en Suisse, les domaines de la science et de la recherche affichent toujours des déficits en matière d'égalité des sexes; les femmes ont beau être actuellement plus nombreuses que les hommes à entamer des études, elles sont encore nettement minoritaires, notamment dans les disciplines techniques et scientifiques, et de manière plus générale au niveau du doctorat et de l'habilitation, dans le secteur de la recherche et au sein des organes scientifiques; un encouragement systématique de l'égalité des chances et une égalité de fait dans les hautes écoles suisses doivent permettre de dynamiser la capacité d'innovation de la Suisse, tant d'un point de vue technique que sous l'angle social, et d'améliorer la qualité de la recherche et de l'enseignement.

Des réglementations peu uniformes, une collaboration et une coordination insuffisantes dans l'ensemble de la Suisse

Comme mentionné aux points 1.2.2 et 1.2.3, la *collaboration et la coordination dans l'ensemble de la Suisse* entre les hautes écoles et leurs responsables ainsi qu'entre la Confédération et les cantons ont été fortement développées au cours des dernières décennies. En raison des compétences différentes de la Confédération et des cantons pour les HEU et les HES, l'extension de la collaboration se heurte de plus en plus à des limites et il existe encore toute une série de points faibles susceptibles de nuire à une politique des hautes écoles orientée vers l'avenir. Les principaux points faibles sont les suivants³⁸.

La diversité des organes de coordination de la politique des hautes écoles

Pour les HEU, la Conférence universitaire suisse (CUS), qui a des pouvoirs décisionnels dans des domaines définis, est l'organe stratégique commun à la Confédération et aux cantons. Pour les HES, on trouve d'un côté le Conseil des hautes écoles spécialisées de la CDIP et de l'autre le DFE, avec son office spécialisé (OFFT) doté de compétences d'autorisation et de réglementation, ainsi que la Commission fédérale des hautes écoles spécialisées (CFHES), qui est l'organe consultatif du Conseil fédéral. Enfin, on peut citer les trois Conférences des recteurs des HEU, des HES et des HEP (CRUS, KFH, COHEP). Ces organes de réglementation et de coordination qui agissent en parallèle avec des compétences légales et des mécanismes différents *pourraient nuire au développement d'une politique commune à toutes les hautes écoles*. Ils compliquent le travail quotidien et empêchent souvent une coordination efficace entre les différents types de hautes écoles. Ils entraînent dans tous les cas un besoin accru de coordination administrative.

³⁷ Indicateurs de l'OFS, nombre d'étudiantes: HEU 2000: 45,6 %; 2007: 49,7 %; HES (y compris HEP) 2000: 25,9 %; 2007: 47,1 %; proportion d'enseignantes: HEU 2000: 8,4 %; 2007: 14,6 %; HES (y compris HEP) 2000: 20,1%; 2007: 31,0 %.

³⁸ Groupe de projet Confédération-cantons, Paysage des hautes écoles 2008 «Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles», 20 septembre 2004 (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-f.pdf>); CES-CN, article sur l'éducation, (FF 2005 5159 5187 ss).

Une responsabilité et une compétence limitées des collectivités responsables des HES

Une responsabilité et une compétence des collectivités responsables clairement réparties, associées à une grande autonomie des hautes écoles, ont fait leurs preuves en tant que facteurs de réussite essentiels pour les HEU. Actuellement, il existe un déséquilibre à ce niveau entre les HEU et les HES. Alors que la responsabilité et la compétence des collectivités responsables relèvent intégralement des cantons pour les HEU cantonales, elles ont été sensiblement limitées pour les HES cantonales afin de permettre une mise en place ordonnée et systématique par le biais de la loi sur les hautes écoles spécialisées. Après la réussite de la phase de mise en place et de consolidation des HES, de telles restrictions ne sont plus nécessaires. Dans l'intérêt d'un développement optimal, les HES devraient avoir des conditions générales se rapprochant le plus possible de celles des HEU. Une responsabilité et une compétence des collectivités responsables qui soient clairement définies, associées à une *grande autonomie* dans les domaines de la stratégie, des finances et du personnel permettent de mieux réagir aux besoins d'une recherche en forte croissance ainsi qu'à ceux d'une société et d'une économie en constante fluctuation. Responsabiliser davantage les hautes écoles permet également une meilleure utilisation des ressources financières qui leur sont accordées. Les différents degrés d'autonomie des hautes écoles sont du reste des obstacles à la collaboration entre les hautes écoles. Ils entraînent en effet des différences de compétences entre les organes de direction et compliquent par là même la collaboration concrète entre les hautes écoles.

Les différences entre les réglementations dans les domaines de l'assurance de la qualité et de l'accréditation

La Déclaration de Bologne dispose que l'accréditation des hautes écoles doit être effectuée par des *organes indépendants de l'Etat*. Actuellement, en Suisse, ce n'est le cas ni pour les HEU ni pour les HES. L'instance d'accréditation pour les HEU est la CUS et pour les HES, c'est en général le DFE qui s'en charge. Une adaptation est nécessaire à ce niveau. En outre, à l'heure actuelle, les réglementations s'appliquant aux HEU et aux HES en matière *d'assurance de la qualité et d'accréditation* divergent fondamentalement. Cela concerne notamment le devoir d'accréditation, le type d'accréditation (accréditation institutionnelle ou accréditation des programmes), la procédure et les conséquences. Des réglementations uniformes sont indispensables pour la cohérence interne du degré tertiaire A, car elles permettent de mieux comparer les prestations des différentes hautes écoles et d'améliorer leur acceptation mutuelle, et, par extension, la perméabilité entre les HEU et les HES. Elles favorisent également l'équivalence des HEU et des HES au niveau international.

Les différences entre les réglementations en matière de financement des HEU et des HES

Les bases juridiques fédérales pour les HEU et les HES étant différentes, les *mécanismes de financement* le sont aussi, élément qui complique la comparaison des coûts pour chaque filière d'études. Il s'ensuit une *transparence insuffisante lors de la répartition des ressources*, qui rend impossible toute tentative de justification des écarts de coûts entre les filières comparables des différentes hautes écoles. Il est donc urgent de déterminer de manière uniforme et transparente le besoin financier des hautes écoles en introduisant notamment les coûts de référence. Par son important effet autorégulateur, cette transparence permettrait de renforcer la concurrence et de légitimer davantage les ressources publiques.

Une sécurité du financement variable pour le financement de base

Selon la loi actuelle sur les hautes écoles spécialisées, les contributions fédérales qui permettent de soutenir le fonctionnement des HES cantonales sont des indemnités. Les écoles ont droit aux ressources correspondantes lorsque les conditions nécessaires sont remplies. Les HEU cantonales ne reçoivent pour leur part que des aides financières. Les subventions de base des HEU peuvent donc être soumises à de plus grandes variations, ce qui empêche une planification fiable. Les cantons universitaires déplorent déjà depuis longtemps les différences de traitement entre les deux types de hautes écoles et réclament également pour les HEU – en signalant que les contributions intercantionales constituent aussi des dépenses liées – une plus grande fiabilité des contributions fédérales. A l'avenir, la Confédération devrait assumer des subventions fixes dans les totaux des contributions aux coûts de référence des HES et des HEU, sous forme de contributions de base.

Les déficits dans la répartition des tâches entre les hautes écoles, en particulier dans les domaines onéreux

Depuis le début de l'attribution d'une aide fédérale aux hautes écoles à la fin des années 1960, les Chambres fédérales ont critiqué la faible répartition des tâches entre/dans les HEU cantonales, les EPF et depuis peu les HES. On distingue la répartition des tâches *dans les domaines onéreux* et *dans les domaines peu onéreux*. Bien que l'on constate des progrès en termes de répartition des tâches dans les domaines onéreux (notamment la reprise de la faculté scientifique de l'Université de Lausanne par l'EPFL, la concentration de la faculté de pharmacie en Suisse alémanique dans un institut commun à l'EPFZ et à l'Université de Bâle), les réglementations étendues ont échoué face à de nombreuses résistances et à des réalités objectives, entre autres parce qu'il manquait jusqu'à maintenant une *plate-forme commune adaptée à toute la Suisse* pour une harmonisation coordonnée. En ce qui concerne la répartition des tâches dans les *domaines peu onéreux*, il est indiscutable que le nombre relativement élevé de hautes écoles dans notre pays entraîne une certaine *dispersion de l'offre* et peut produire des unités de recherche trop petites sur le plan international. La transparence des coûts et l'établissement de principes de financement uniformes (coûts de référence) doivent inciter les hautes écoles à exploiter le plus possible elles-mêmes les possibilités de coopération et de coordination avec d'autres hautes écoles pour optimiser leur offre et la définition de leur propre profil. La Confédération et les cantons vont favoriser cette collaboration en mettant parallèlement en place un système d'incitation financière (par ex. contributions liées à des projets pour la concentration des offres ou la formation de pôles).

1.3.3 Nécessité d'une coordination uniforme dans toute la Suisse entre la Confédération et les cantons

Coordination dans toute la Suisse entre la Confédération et les cantons

La conclusion la plus importante des constatations ci-dessus est la nécessité d'une coordination uniforme dans toute la Suisse, garantissant *au minimum* la réalisation des objectifs suivants dans l'espace suisse des hautes écoles:

- la promulgation de directives obligatoires sur la durée normale des études et la reconnaissance des acquis et des diplômes; celles-ci doivent permettre à la

Suisse de continuer à participer activement au développement de l'espace éducatif européen et mondial;

- pour toutes les hautes écoles, la promulgation de prescriptions uniformes et compatibles sur le plan international concernant l'assurance de la qualité et la garantie de l'assurance de la qualité (accréditation);
- l'instauration du financement des hautes écoles cantonales par des contributions fédérales et intercantionales selon des principes uniformes et transparents;
- une répartition claire des tâches dans les domaines où les coûts sont plus élevés.

Pour mettre en place ces objectifs, il est nécessaire que la Confédération et les cantons procèdent à une *planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale*. Celle-ci doit également comprendre une planification financière, notamment pour l'harmonisation entre les contributions fédérales, les contributions cantonales et le financement des collectivités responsables. Du côté de la Confédération, la sécurité du financement pour les subventions de base doit aussi être améliorée.

Dans ce contexte d'un espace des hautes écoles qui soit coordonné dans toute la Suisse, les hautes écoles doivent disposer d'un *maximum d'autonomie* selon les dispositions des différentes lois cantonales. La coordination à l'échelle nationale ne doit pas non plus interférer avec la compétence et la stratégie de chaque collectivité responsable et de chaque haute école. Elle ne concerne que les domaines *nécessaires* à la coordination dans toute la Suisse. Sont exclus de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale les domaines concernant exclusivement certaines collectivités responsables et certaines hautes écoles et entrant dans le secteur d'autonomie et de compétence à respecter par la Confédération et les cantons.

Un espace des hautes écoles coordonné dans toute la Suisse assurera la cohérence interne de tout le degré tertiaire A en garantissant la perméabilité entre les différents types de hautes écoles, en optimisant l'utilisation des ressources fédérales et cantonales et en favorisant l'efficacité grâce à l'instauration d'une transparence dans l'ensemble du domaine.

Modèles de coordination et de financement évalués

Comme l'a montré le groupe de projet commun Confédération-cantons dans son rapport final de 2004³⁹, les manques et les lacunes indiscutables des réglementations actuelles en matière de politique des hautes écoles peuvent être comblés grâce aux trois modèles de pilotage et de financement suivants:

- concentration des principales compétences de pilotage et de financement auprès de la Confédération (modèle 1);
- désenchevêtrement radical des tâches dévolues à la Confédération et aux cantons (modèle 2);

³⁹ Groupe de projet Confédération-cantons, Paysage des hautes écoles 2008 «Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles», 20 septembre 2004 (<http://www.sbf.admin.ch/hfm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-f.pdf>).

- coopération accrue entre la Confédération et les cantons en matière de pilotage et de financement du système des hautes écoles (modèle 3).

Si les compétences de pilotage et de financement étaient centralisées auprès de la Confédération (modèle 1), celle-ci devrait assumer la responsabilité pour la gestion de toutes les hautes écoles, HEU et HES comprises.

Selon l'avis du groupe de projet, ce modèle présente essentiellement l'avantage de faciliter la répartition claire des tâches et la création de centres de compétence. Toutefois, il est impossible d'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. Il est également légitime de se demander si ce modèle serait susceptible d'améliorer la qualité et de générer des ressources publiques supplémentaires pour l'éducation et la recherche, étant donné que les cantons perdraient peu à peu l'intérêt qu'ils ont développé progressivement 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 toujours plus la politique suisse de l'enseignement supérieur face à des revendications étrangères à l'éducation et à la recherche.

Le modèle 2 (séparation des tâches entre la Confédération et les cantons) pourrait être mis en place de manière à ce que la Confédération assume seule la compétence en matière de recherche et que les cantons assument la totalité des coûts et l'entière responsabilité pour l'enseignement dans les HEU et les HES. La Confédération resterait compétente en matière de gestion et de financement des deux EPF et continuerait à soutenir la recherche dans les HEU et les HES par le biais du Fonds national suisse et de la CTI, avec toutefois des contributions aux frais généraux de la recherche (*overhead*) sensiblement plus importantes qu'aujourd'hui.

Ce modèle apporterait certainement 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 dans l'enseignement supérieur. Une évolution de ce type serait délicate, car notre pays est justement confronté à de nouveaux défis dans le domaine de la formation. De plus, la pratique exclusive du soutien à la recherche au moyen de frais généraux (*overhead*) désavantagerait les sciences humaines et sociales et pourrait conduire à une discrimination par rapport aux HES, dont le volume de recherche est naturellement moins élevé que celui des universités cantonales et des EPF.

Le groupe de projet s'est finalement mis d'accord sur le modèle 3 (coopération renforcée entre la Confédération et les cantons grâce à des organes communs), qui s'appuie sur l'article sur les hautes écoles (voir ch. 2.1) et constitue donc le contenu de cette présentation. Le troisième modèle a pour but de consolider et de développer les forces du système actuel tout en combattant ses faiblesses.

2

Les grandes lignes du projet de loi

2.1

Nouvel art. 63a Cst.

Parallèlement aux développements mentionnés relatifs à la loi, différentes tentatives ont été faites depuis le début des années 1970 pour poser la coopération entre la Confédération et les cantons sur une *nouvelle base constitutionnelle*. Un article constitutionnel sur l'enseignement a ainsi été accepté par le Peuple, mais rejeté par la majorité des cantons le 4 mars 1973⁴⁰. Différentes interventions parlementaires ont été déposées dans ce même but depuis la fin des années 1980. En réponse à l'initiative parlementaire Zbinden du 30 avril 1997, la CSEC du Conseil national a élaboré un nouveau projet d'articles constitutionnels sur la formation⁴¹. A l'initiative du Conseil des Etats – lui-même inspiré par le rapport final du groupe de projet Confédération-cantons – le projet introduisait un article spécifique sur les hautes écoles (art. 63a Cst.). Les nouveaux *articles constitutionnels sur la formation* ont été plébiscités le 21 mai 2006 avec 85,6 % de oui et le vote unanime des cantons⁴². Ils obligent la Confédération et les cantons à veiller ensemble «à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation» (art. 61a, al. 1, Cst.). La Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures (al. 2). Si les efforts de coordination de l'espace suisse de formation demandés par la Constitution n'aboutissent pas ou pas à un degré suffisant, la Confédération reçoit comme grande nouveauté une compétence subsidiaire différenciée par niveaux de formation et de portée précisément limitée⁴³.

En ce qui concerne les hautes écoles, elles font comme on l'a vu l'objet d'un article constitutionnel séparé, l'art. 63a Cst., qui s'intègre de façon cohérente dans le système global des articles constitutionnels sur l'éducation, avec l'article cadre sur la formation et les compétences subsidiaires de la Confédération. Avec ses dispositions relatives aux *compétences*, à l'*organisation* et aux *procédures*, l'art. 63a est au cœur de l'ancrage constitutionnel des hautes écoles en Suisse. Il dispose que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Ce faisant, ils tiennent compte de l'autonomie des hautes écoles et des différentes collectivités responsables, et veillent à l'égalité de traitement des institutions assumant des tâches de même nature (al. 3). Pour accomplir leurs tâches, la Confédération et les cantons concluent des accords et délèguent certaines compétences à des organes communs. La loi définit les compétences qui peuvent être déléguées à ces organes et fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination (al. 4). L'al. 5 reprend finalement pour l'appliquer au domaine des hautes écoles le système de compétences fédérales subsidiaires et limitées qui existe pour l'instruction publique en vertu de l'art. 62, al. 4.

40 FF 1972 I 368

41 FF 1997 I 1

42 RO 2006 3033

43 Une telle compétence subsidiaire de la Confédération est superflue dans les domaines de la formation professionnelle et de la formation continue: dans le premier cas, la Confédération avait déjà une compétence étendue de teneur similaire avant la modification de la constitution en vertu de l'art. 63, al. 1, Cst.; dans le second, la Confédération a la compétence de légiférer sur les principes de la formation continue en vertu du nouvel art. 64a Cst.

2.2

Groupe de projet Confédération-cantons

Alors même que le Parlement débattait encore des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, les chefs du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de l'économie (DFE) constituèrent, conjointement avec une délégation du comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), un *groupe de projet* chargé d'élaborer les bases nécessaires à une refondation du paysage suisse des hautes écoles. Ce groupe a présenté le résultat de ses travaux dans son rapport final Paysage des hautes écoles du 20 octobre 2004, que le Conseil fédéral a accueilli de façon positive le 17 novembre 2004, en donnant au rapport la valeur de plan directeur pour la réforme du Paysage suisse des hautes écoles⁴⁴.

Le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles (art. 63a Cst.) s'appuie lui aussi largement sur les conclusions de ce rapport. C'est le même groupe de projet Confédération-cantons qui a élaboré le présent projet de loi avec le concours d'une commission de rédaction et en se fondant sur les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation.

2.3

Résultat de la procédure préliminaire

2.3.1

Procédure de consultation

La procédure de consultation a été ouverte le 25 septembre 2007 par le Conseil fédéral sur proposition du DFI et du DFE⁴⁵. Jusqu'au 31 janvier 2008, les 26 cantons et la Conférence des gouvernements cantonaux, six partis politiques, l'Union des villes suisses, sept associations faîtières du monde de l'économie, 30 organismes du monde de la formation et de politique scientifique, 24 autres organismes consultés et 47 institutions et organismes ne figurant pas dans la liste des destinataires officiels de la consultation ont rendu un avis sur l'avant-projet.

Le Conseil fédéral a pris acte du rapport rendant compte des résultats de la consultation le 30 mai 2008⁴⁶. Les principaux résultats de la consultation peuvent être résumés comme suit:

La majorité des participants à la consultation a approuvé l'orientation générale du projet de loi et salué particulièrement le financement davantage orienté vers les prestations, le système d'accréditation indépendant, la constitution d'organes communs et la création d'une base légale unique pour les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles universitaires.

Des avis très critiques, voire un net rejet du projet ont été exprimés, pour différentes raisons, par les cantons d'*AI* et de *BS*, le *PS*, l'*UDC*, les *Verts*, l'*Union syndicale suisse (USS)* et le *Syndicat suisse des services publics (ssp)*. Des réserves ont été

⁴⁴ Groupe de projet Confédération-cantons, Paysage des Hautes Ecoles 2008, «Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles», 20 septembre 2004 (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-f.pdf>).

⁴⁵ FF 2007 6195; les documents de la consultation sont consultables à l'adresse: http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls-vernehmlassung_fr.html.

⁴⁶ Rapport rendant compte des résultats de la consultation, DFI/DFE (http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls_fr.html).

émises notamment par le *Parti libéral suisse*, le *PRD*, *economiesuisse*, la *Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse)* et *Swissmem*. Le canton de *BS* a rejeté le principe d'une révision législative, le canton d'*AI* a demandé que l'on accorde à la Confédération la compétence de régler l'ensemble du domaine des hautes écoles. Les critiques des autres participants concernaient notamment la complexité de la structure d'organes, la position de la Confédération dans la Conférence des hautes écoles, la place insuffisante donnée aux organisations de l'économie et du monde du travail et la crainte d'une dissociation entre les hautes écoles spécialisées et la formation professionnelle, qui résulterait d'une «académisation» des premières.

D'autres critiques et réserves essentielles ont porté sur les points clé suivants:

- L'autonomie des hautes écoles et leur typologie: la plupart des organisations du monde de la formation et de la science, *economiesuisse*, l'*Union patronale suisse* et le *PDC* et le *PRD* ont demandé que la LAHE souligne davantage la fonction et l'importance de l'autonomie des hautes écoles. Dix cantons et une partie des hautes écoles et des organisations scientifiques ont demandé que les types de hautes écoles soient nommés dans la loi.
- Les organes communs: la majorité des participants à la consultation ont salué la constitution des organes communs prévus avec leurs compétences respectives. Une minorité des cantons, le *PS*, le *PLS*, l'*UDC* et les *Verts*, cinq associations faitières du monde de l'économie œuvrant au niveau national, le *FNS* et neuf autres organisations ont critiqué la structure des organes et leurs compétences, considérées comme trop complexes, et ont demandé de réduire le nombre des organes de pilotage. Treize cantons ont critiqué en particulier la position de force de la Confédération dans la Conférence des hautes écoles. Les associations faitières de l'économie, le *PDC* et la plupart des partenaires sociaux ont demandé une représentation de l'économie et du monde du travail dans les organes de planification et de pilotage. Quatre partis (*PS*, *PRD*, *UDC*, *Verts*) et six organisations faitières de l'économie (dont *economiesuisse*, l'*Union patronale suisse*, l'*Union suisse des arts et métiers USAM* et l'*USS*) ont en particulier remis en question le Conseil suisse de la science et de l'innovation (CSSI) dans la forme proposée.
- Le système de bourses: différents participants, notamment le canton de *VD*, le *PS*, le *PLS*, les *Verts*, l'*USS*, la *Société des étudiants suisses (SES)* et l'*Union des EtudiantEs de Suisse (UNES)*, ont exigé une harmonisation du système de bourses. Plusieurs participants ont également proposé que le Conseil des hautes écoles reçoive la compétence de régler le système des bourses.
- Le système d'accréditation: le système d'accréditation proposé a été expressément salué. La majorité des cantons, notamment, a exprimé sa préférence pour le modèle du Conseil suisse d'accréditation avec une Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité qui lui est subordonnée, principalement pour des raisons de coût. La variante prévoyant une séparation claire entre le conseil et l'agence a reçu les suffrages de la majorité des associations faitières du monde de l'économie, arguant que ce modèle renforcerait l'indépendance du Conseil d'accréditation.
- La planification stratégique et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux: la majorité des cantons, des partis et des associations faitières de l'économie ainsi que quinze organisations du monde de la

formation et de la science ont soutenu le système proposé de planification stratégique et de répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Le *PRD*, sept organisations du monde de la formation et de la science (*CDEAAS*, *CFHES*, *CRUS*, *CSST*, *FNS*, *HEAS*, *KFH*) et trois autres organisations ont demandé une distinction plus claire entre la planification stratégique nationale et la planification stratégique des hautes écoles, et ont souhaité des précisions sur la planification à l'échelle nationale. Plusieurs participants ont par ailleurs demandé une définition des domaines particulièrement onéreux, une prise en compte suffisante de l'autonomie des hautes écoles, une représentation appropriée du monde du travail dans la procédure de planification et une harmonisation avec les domaines de la médecine hautement spécialisée et avec la loi sur les professions médicales.

- Le financement: la majorité des cantons, l'*ASB*, la *SEC Suisse*, *Travail Suisse* et 11 organisations et organes de la politique scientifique et de la formation ont expressément approuvé le système proposé de détermination commune des besoins financiers. Le *PLS*, l'*UDC*, l'*USS* et le *ssp* ont exprimé une position très critique, voire un net rejet de la solution proposée. Certains participants à la consultation, dont quinze cantons, ont exigé des éclaircissements et d'autres projections concrètes pour pouvoir juger définitivement des effets de la réforme. Nombre de participants ont demandé la primauté du financement de base sur les contributions liées à des projets, la clarification de la place des EPF et la prise en compte des taxes d'études dans la détermination des besoins financiers. L'introduction des coûts de référence a été saluée en particulier par les cantons, *economiesuisse*, l'*Union patronale* et les autorités et organes du champ de l'éducation et de la recherche. La majorité des cantons a salué expressément la fiabilité du financement de base et les taux de financement fixes. En ce qui concerne l'octroi des contributions fédérales, une minorité des cantons ont demandé une énumération exhaustive des critères de calcul. Concernant les investissements de construction, différents participants ont demandé la prise en compte de solutions basées sur des investisseurs ou des locations, ou encore leur intégration dans les coûts d'exploitation.

2.3.2 Remaniement de l'avant-projet

En même temps qu'il a pris acte du rapport présentant les résultats de la consultation, le Conseil fédéral a chargé les départements compétents, le DFI et le DFE, de revoir le projet de loi et d'élaborer un message⁴⁷. Les points ci-après ont été modifiés conformément à la décision du Conseil fédéral et présentés le 27 novembre 2008 au Comité de pilotage politique Confédération-cantons, qui les a reçus favorablement:

- mise en valeur de l'autonomie des hautes écoles et de la position particulière des EPF;
- maintien de la spécificité des hautes écoles spécialisées et coordination avec la formation professionnelle supérieure;

⁴⁷ Cf. communiqué de presse du Conseil fédéral du 30 mai 2008 (<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=19066>).

- intégration de l'économie et du monde du travail dans la Conférence des hautes écoles par le biais d'un comité permanent dans cette dernière;
- réintégration du Conseil suisse de la science et de la technologie CSST existant dans la loi sur la recherche;
- distinction plus nette entre la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et les planifications stratégiques des collectivités responsables et de leurs hautes écoles;
- financement: introduction de contributions aux frais locatifs, renforcement des éléments axés sur les prestations, protection contre une hausse brutale des dépenses pour la Confédération, possibilité d'une mise en vigueur échelonnée.

Il n'a pas été possible de tenir compte de toutes les exigences des participants à la consultation, notamment celle relative à une *harmonisation matérielle des régimes de bourses d'études* par la Confédération. Les bourses sont du ressort des cantons, qui préparent une harmonisation de fond de leurs législations en la matière. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a en effet mis en consultation un projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études) entre fin novembre 2007 et fin mai 2008. La majorité des cantons s'est montrée favorable à une harmonisation des bourses en Suisse⁴⁸. Si cette procédure ne devait pas aboutir à un degré d'harmonisation satisfaisant, la Conférence des hautes écoles aurait la possibilité d'influer sur l'harmonisation en émettant des recommandations concernant la perception des taxes d'études et l'octroi de bourses et de prêts par les cantons (voir art. 11, al. 2, let. f, LAHE).

2.4 Les grandes lignes du projet de loi

Les grandes lignes de la nouvelle loi se fondent essentiellement sur le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles (art. 63a):

- La Confédération et les cantons continuent à *gérer et financer* leurs hautes écoles respectives *sous leur propre responsabilité*. La Confédération *soutient* les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées cantonales (sans les hautes écoles pédagogiques).
- La Confédération et les cantons veillent ensemble à *la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité* dans l'espace suisse des hautes écoles. Pour exercer cette responsabilité commune, la Confédération et les cantons concluent une *convention de coopération* dans laquelle ils fixent d'une part des *objectifs communs* et instituent d'autre part des *organes communs* auxquels ils délèguent les compétences nécessaires à la coordination commune sous la houlette de la Confédération et à la garantie de l'assurance de la qualité. Cela comprend au minimum les compétences prévues à l'al. 5, soit les compétences d'édicter des dispositions relatives aux niveaux d'enseignement et au passage de l'un à l'autre, à la formation continue, à des principes

⁴⁸ Rapport de consultation de la CDIP du 15 septembre 2008 (http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_vernehmli_ber_f.pdf). Le concordat sur les bourses d'études est actuellement en deuxième lecture.

de financement uniformes, à la reconnaissance des institutions et des diplômes et à la répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines particulièrement onéreux. Du côté des cantons, un nouveau *concordat sur les hautes écoles* est nécessaire pour habiliter les cantons à conclure la convention de coopération.

- Dans l'exercice de leur responsabilité commune, la Confédération et les cantons partent du principe que les hautes écoles assument des tâches différenciées, et ils tiennent compte de leur autonomie.

La nouvelle loi doit donc régler essentiellement les compétences des organes communs, l'organisation et les principes de la coordination commune et les conditions régissant l'octroi des contributions fédérales.

2.5 Analyse du nouveau dispositif

2.5.1 Bases de l'action coordinatrice conjointe de la Confédération et des cantons

Coordination commune du domaine suisse des hautes écoles

La Confédération et les cantons sont chargés de veiller ensemble à la qualité, à la compétitivité et à la coordination du domaine suisse des hautes écoles (art. 1, al. 1). La recherche mutuelle d'une action harmonisée et coordonnée dans la politique des hautes écoles acquiert ainsi force de loi pour une politique des hautes écoles démocratiquement responsable, tenue de rendre des comptes, cohérente, orientée vers la concurrence et efficiente. La nouvelle loi définit à cette fin de nouvelles bases étendues de coordination et d'encouragement et remplace dans la législation fédérale les actes de coordination et d'encouragement jusque-là distincts pour les universités cantonales⁴⁹ et pour les hautes écoles spécialisées⁵⁰.

La nouvelle loi règle d'une part les conditions cadre pour l'action coordinatrice conjointe de la Confédération et des cantons (*aspect de la coordination*):

- en définissant des objectifs communs de la coordination et de la coopération (cf. ch. 2.5.2);
- en garantissant le profil des hautes écoles spécialisées (cf. ch. 2.5.3);
- en prévoyant les organes communs nécessaires à la coordination, dotés de compétences propres (cf. ch. 2.5.4);
- en garantissant la qualité, en particulier par la mise en place d'un système d'accréditation harmonisé (cf. ch. 2.5.5);
- en créant les bases d'une planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches (cf. ch. 2.5.6) ainsi que du financement (cf. ch. 2.5.7).

D'autre part, la nouvelle loi définit les conditions applicables à l'octroi de contributions fédérales aux universités et aux hautes écoles spécialisées cantonales (*aspect de l'encouragement*, cf. ch. 2.5.7).

⁴⁹ Loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU, RS 414.20).

⁵⁰ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES, RS 414.71).

Une coordination commune pour l'ensemble du domaine des hautes écoles

L'activité coordinatrice conjointe couvre tout le domaine des hautes écoles de la Confédération et des cantons. Ce domaine comprend les hautes écoles universitaires (c'est-à-dire les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales EPF), les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques ainsi que les autres institutions du domaine des hautes écoles (domaine dit du tertiaire A, cf. ch. 1.1). Le projet de loi concrétise ainsi la mission inscrite à l'art. 63a Cst. prévoyant une nouvelle responsabilité commune de la Confédération et des cantons pour la coordination et la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles.

La loi renonce à une définition des *types* de hautes écoles. Ce choix est motivé par la grande variété qui prévaut au sein des hautes écoles et entre les types de hautes écoles, et par la dynamique de leur différenciation continue. Ces réalités avec lesquelles la réglementation doit composer ont fondé la conviction, après plusieurs tentatives de formulation au cours de l'élaboration de l'avant-projet, qu'une définition des types de hautes écoles au niveau de la loi n'est pas pertinente car elle risque d'être très vite dépassée par l'évolution de son objet. La loi délègue donc à la Confédération plénière la tâche de définir les caractéristiques des différents types de hautes écoles (art. 11, al. 2, let. a). Le *devoir de différenciation* contenu en filigrane dans la Constitution (art. 63a, al. 3, 2^e phrase, Cst.) est concrétisé dans la loi par la mention explicite des *différents* types de hautes écoles auxquelles elles s'applique (art. 2, al. 2: hautes écoles universitaires, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques) et par le règlement correspondant du droit et de la protection des appellations (art. 29, 62 et 63), par des différents régimes des principes d'admission et de nature des études (art. 24 ss), par les différents taux de financement (art. 50) et par l'obligation ponctuelle de tenir compte des spécificités inhérentes aux différents types de hautes écoles (par ex. aux art. 5, al. 1, 30, al. 2, 44, al. 3, 51, al. 5, let. b).

La nouvelle loi s'applique également aux *hautes écoles privées et autres institutions privées du domaine des hautes écoles*, mais exclusivement par le biais de ses dispositions sur l'assurance de la qualité et l'accréditation (art. 2, al. 4). Ainsi, les collectivités responsables privées qui entendent gérer des établissements sous l'appellation d'université, de haute école spécialisée ou de haute école pédagogique sont elles aussi soumises dans toute la Suisse aux dispositions sur l'assurance de la qualité et l'accréditation.

Par contre, la nouvelle loi ne s'applique pas aux établissements et aux filières de la formation professionnelle supérieure (domaine dit du tertiaire B). Ce domaine restera régi exclusivement par la loi fédérale sur la formation professionnelle⁵¹, qui se fonde elle-même sur l'art. 63 Cst. La nouvelle loi couvre en revanche la formation continue en tant que charnière entre la formation professionnelle supérieure et le domaine des hautes écoles (art. 3, let. i, 12, al. 3, let. a, ch. 4).

Compétence et responsabilité inchangées des collectivités responsables

Acte de coordination et d'encouragement, la nouvelle loi n'empiète pas sur la compétence et la responsabilité des collectivités responsables. En ce sens, il ne s'agit pas d'une loi-cadre. En tant que collectivités responsables ou coresponsables d'une ou de plusieurs hautes écoles, la Confédération et les cantons restent compétents et responsables de leurs établissements respectifs du domaine des hautes écoles. Dans

⁵¹ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10).

le domaine des hautes écoles spécialisées, la nouvelle loi étend même considérablement les compétences et la responsabilité par rapport à l'ancienne LHES, abrogée⁵². La Confédération et les cantons restent ainsi seuls responsables et compétents pour:

- *La création et la gestion de leurs institutions du domaine des hautes écoles:*
La nouvelle loi ne prévoit pas d'autorisation obligatoire pour la création et la gestion d'institutions du domaine des hautes écoles. Toutefois, les institutions du domaine des hautes écoles qui portent l'appellation d'université, de haute école spécialisée ou de haute école pédagogique ou qui souhaitent être reconnues par la Confédération (et en définitive aussi sur le plan intercantonal) comme ayant droit aux contributions doivent se soumettre à une accréditation institutionnelle. Lors de la création de nouvelles institutions du domaine des hautes écoles de la Confédération et des cantons, et à des fins de coordination commune, la Confédération est en outre tenue de consulter la Conférence plénière avant toute décision relative au droit aux contributions (art. 46, al. 2).
- *L'organisation, la définition du mandat de prestations, de la stratégie et de la part qu'ils prennent eux-mêmes en charge au titre de collectivité responsable dans le financement* de leurs institutions du domaine des hautes écoles:
Le nouvel acte et les décisions émanant des organes communs se limitent aux domaines pertinents pour la coordination à l'échelle nationale (par ex. principes relatifs à l'admission aux études, nature des études dans les hautes écoles spécialisées, cycles d'études et passages d'un cycle à l'autre, reconnaissance des diplômes, directives d'accréditation). Dans ces domaines, les décisions de la Conférence des hautes écoles peuvent conférer des droits et imposer des obligations aux hautes écoles⁵³. Cependant, la loi ne prévoit d'obligations *immédiatement applicables* qu'en relation avec le droit des appellations: la nouvelle loi sur la coordination et l'aide aux hautes écoles prévoit de contrôler le respect de certaines dispositions importantes pour la qualité et le fonctionnement du système dans le cadre de l'accréditation institutionnelle (par ex. la mise en place de systèmes efficaces d'assurance de la qualité, le respect des conditions d'admission aux hautes écoles et des principes concernant la nature des études dans les hautes écoles spécialisées, etc.). Un non-respect de ces conditions peut conduire à la non-obtention de l'accréditation institutionnelle et *interdire* ainsi à la haute école concernée l'utilisation des appellations d'université, de haute école spécialisée ou de haute école pédagogique. Le non-respect de dispositions de la loi ou de décisions de la Conférence des hautes écoles peut aussi avoir des *conséquences financières* pour la haute école ou la collectivité responsable concernée: par ex., le non-respect de décisions relatives à la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux (art. 40, al. 3) ou de principes relatifs à

⁵² Une série d'autorisations de la Confédération ne sont plus requises en vertu de la nouvelle loi: autorisation de créer et de gérer une haute école spécialisée (CF), autorisation de proposer une offre d'études en cycle master (DFE), autorisation de nouvelles filières d'études en cycle bachelor, ne figurant pas sur la liste des filières reconnues (DFE), approbation des plans financier et de développement des hautes écoles spécialisées (DFE) et accréditation obligatoire des programmes d'études des cycles bachelor et master (DFE ou agence d'accréditation reconnue par le DFE).

⁵³ Les objectifs et le contenu matériel de ces décisions détermineront dans quelle mesure celles-ci pourraient avoir des conséquences immédiatement tangibles pour des *tiers* (par ex. les étudiants).

l'admission aux hautes écoles ou à la nature des études dans le domaine des hautes écoles spécialisées peut avoir pour conséquence que les charges correspondant aux offres d'études concernées ne soient pas prises en compte dans la planification financière et que la collectivité responsable ne reçoive en conséquence pas de contributions fédérales et en définitive pas non plus de contributions intercantionales à ce titre. Les «coûts de référence» (art. 44) ne déploient pas non plus d'effet juridiquement contraignant pour la collectivité responsable, puisque leur effet se borne à déterminer le calcul des contributions fédérales aux universités et hautes écoles spécialisées cantonales et celui des contributions intercantionales. La transparence des coûts devrait cependant inciter les collectivités responsables à juger de façon critique leurs coûts et prestations et à procéder aux ajustements nécessaires à l'intérieur de leurs établissements et entre ces derniers (remaniement des portefeuilles).

- *La forme et le degré de l'autonomie de leurs institutions du domaine des hautes écoles*: Le concept de coordination d'ensemble qui est au cœur de l'article sur les hautes écoles attribue lui-même une place importante aux hautes écoles et à leurs collectivités responsables en les inscrivant dans la Constitution (art. 63a, al. 3, 2^e phrase, Cst.). La Constitution élève l'autonomie des hautes écoles au rang constitutionnel, sans toutefois la garantir ou la décrire directement. En exécution de cette disposition constitutionnelle et compte tenu des avis exprimés lors de la consultation, la nouvelle loi souligne l'autonomie des hautes écoles dans la cadre de la coordination commune de la Confédération et des cantons (cf. art. 5, al. 2), en particulier en relation avec la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches (art. 36, al. 1; cf. ch. 2.5.6). Si le législateur constitutionnel et le législateur fédéral posent l'autonomie comme un fait acquis garanti par les collectivités responsables, la Confédération et les cantons ne sont plus libres d'accorder ou non l'autonomie, mais uniquement de définir sa disposition (forme) et son étendue (degré)⁵⁴. Un espace des hautes écoles orienté vers les prestations et satisfaisant à des exigences de qualité élevées se fonde nécessairement sur des hautes écoles autonomes. L'autonomie est même un élément constitutif de la science et de la formation. Seules des institutions autonomes ont la liberté nécessaire pour développer leur propre profil dans un environnement régi par la concurrence. D'ailleurs, la Déclaration de Bologne et celles qui ont suivi affirment elles aussi très clairement que le succès et l'attrait de l'espace européen de l'enseignement supérieur se fondent sur des établissements autonomes. Il appartient à chaque collectivité responsable de définir la responsabilité et les compétences de sa propre haute école par rapport à elle. Dans la perspective de la coordination à l'échelle nationale de la Suisse, les organes communs ont le droit de définir les exigences minimales nécessaires posées aux établissements en termes de systèmes d'assurance de la qualité dans le cadre de l'accréditation institutionnelle (art. 30, al. 1, let. a, par ex. concernant l'organisation efficace de la direction ou les droits de participation des étudiants). En définitive, ils fixent ainsi aussi certaines conditions-cadres à l'autonomie des hautes écoles.

⁵⁴ Commentaire saint-gallois, n. 18 ad art. 63a Cst.; commentaire Biaggini, n. 12 ad art. 63a Cst.

Ecoles polytechniques fédérales (EPF) et hautes écoles pédagogiques

Par souci de clarté, et afin de souligner le rôle important des EPF dans l'espace suisse des hautes écoles, la loi mentionne expressément les EPF à côté des universités cantonales (art. 2, al. 2, let. a) et souligne encore une fois – dans le sens des considérations ci-dessus concernant la responsabilité des collectivités responsables – que les EPF, en tant qu'établissements autonomes de droit public jouissant de la personnalité juridique, sont *dirigées et financées* exclusivement par la Confédération *en vertu de la loi sur les EPF* (art. 4, al. 3). Les EPF sont dans le champ d'application de la loi au même titre que d'autres institutions fédérales ou cantonales du domaine des hautes écoles, et s'insèrent en tant que telles dans l'activité conjointe de coordination et d'assurance de la qualité à l'échelle nationale de la Confédération et des cantons. La position particulière des EPF se manifeste aussi dans la participation (permanente) du président du Conseil des EPF avec voix consultative à la Conférence des hautes écoles (art. 13, let. e). En tant que hautes écoles fédérales, les EPF ne sont par contre concernées ni par les *coûts de référence* – ils ne rendent compte que de leurs coûts moyens d'enseignement, pour des raisons de transparence (art. 3, al. 4, loi sur les EPF, selon le chiffre romain II de l'annexe à la LAHE) – ni par les *dispositions en matière de subventionnement* de la nouvelle loi (art. 2, al. 3; concernant les contributions liées à des projets, voir ch. 2.5.8).

Les *hautes écoles pédagogiques* occupent elles aussi une position particulière: d'une part, elles ne constituent pas un type spécifique de haute écoles, mais font de façon générale partie des hautes écoles spécialisées. La loi les mentionne de façon caractéristique avec les hautes écoles spécialisées dans la liste des hautes écoles, et non comme un type de hautes écoles à part entière (art. 2, al. 2, let. b). D'autre part, leurs spécificités justifient de cas en cas une prise en compte et un traitement particuliers (par ex. en ce qui concerne les conditions d'admission, la mise en œuvre des objectifs et l'accréditation institutionnelle). Les hautes écoles pédagogiques sont comme les EPF dans le champ d'application de la nouvelle loi et s'insèrent dans l'activité conjointe de coordination et de garantie de l'assurance de la qualité de la Confédération et des cantons. Comme jusqu'à présent, elles ne reçoivent cependant pas de contributions fédérales (art. 47, al. 2; sur les contributions liées à des projets, voir ch. 2.5.8). Concernant les compétences des cantons en matière de formation des enseignants, voir les explications détaillées au ch. 1.2.3.

Relations entre loi fédérale, convention de coopération et concordat sur les hautes écoles

Le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles (art. 63a Cst.) s'inscrit dans le principe de base des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, selon lequel la Confédération et les cantons aménagent et développent de façon conjointe et coordonnée l'ensemble du système éducatif. Pour exercer conjointement leur responsabilité coordinatrice, la Confédération et les cantons concluent une *convention de coopération* dans laquelle ils définissent leurs objectifs communs, créent les organes communs et délèguent aux dits organes les compétences nécessaires à la réalisation de leurs tâches, entre autres dispositions. Le principe fondamental de la coordination commune veut que la Confédération et, dans l'idéal, l'ensemble des cantons y participent. La base légale permettant à la Confédération de conclure la convention de coopération est inscrite dans la présente *loi fédérale* (art. 6, al. 1). Du côté des cantons, un nouveau *concordat sur les hautes écoles* est nécessaire pour habiliter les cantons à conclure la convention de prestations, satisfaisant à la procé-

ture d'adoption spécifique visée à l'art. 48, al. 4, Cst.⁵⁵ Dans l'éventualité où tous les cantons n'adhèreraient pas au concordat sur les hautes écoles, la Confédération pourrait lancer la procédure de déclaration de force obligatoire générale du concordat sur les hautes écoles (mais non de la convention de coopération) à condition qu'au moins 18 cantons le demandent (art. 68). Le projet de convention de coopération ci-joint (voir annexe 3)⁵⁶ prévoit que celle-ci est valide lorsque la Confédération (Conseil fédéral) et deux tiers, mais au minimum dix des cantons parties au concordat l'ont signée (art. 20, al. 1, convention de coopération). Cette disposition vise à faciliter la mise en œuvre la plus rapide possible de la coordination commune. Si le concordat sur les hautes écoles ou la convention de coopération ne devaient pas aboutir du tout ou si la convention de coopération n'était pas signée par la Confédération et un nombre significatif de cantons, la voie de la coordination commune prévue par la Constitution échouerait d'emblée et la compétence subsidiaire de la Confédération prévue à l'art. 63a, al. 5, Cst. s'appliquerait.

2.5.2 Objectifs communs

Un espace commun des hautes écoles en Suisse n'est possible que si la Confédération et les cantons conviennent d'objectifs communs de la coordination. Il s'agit en l'occurrence d'objectifs relatifs à l'aménagement global de l'espace suisse des hautes écoles, et non des objectifs de la politique des hautes écoles définis par chacune des collectivités responsables ou chaque établissement pour son compte. L'art. 63a, al. 3, Cst. et les dispositions relatives à la compétence subsidiaire de la Confédération, à l'al. 5, fixent les grandes orientations pour la formulation des objectifs communs. La loi indique à son tour l'objectif général vers lequel tendre dans ses buts: la création d'un domaine suisse des hautes écoles de haute qualité, compétitif et coordonné (art. 1, al. 1). Ce but étendu est concrétisé sous la forme d'objectifs partiels (art. 3):

- créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité;
- encourager le développement des profils des hautes écoles et la concurrence entre ces dernières, notamment dans le domaine de la recherche;
- encourager la création de pôles de compétences et la concentration des offres tout en maintenant le niveau de qualité et la diversité de l'offre d'études;
- définir une politique nationale des hautes écoles cohérente et compatible avec la politique d'encouragement de la recherche et de l'innovation de la Confédération;
- favoriser une perméabilité et une mobilité appropriées entre les hautes écoles universitaires, les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles pédagogiques et à l'intérieur de ces voies de formation;
- harmoniser les structures d'études, les cycles d'études et le passage d'un cycle à l'autre et la reconnaissance mutuelle des diplômes;

⁵⁵ Le concordat sur les hautes écoles doit être adopté selon la procédure (de chaque canton concerné) applicable aux lois.

⁵⁶ Le projet ci-joint a été élaboré par le groupe de projet Confédération-cantons après la consultation sur la LAHE. Il n'a pas encore été mis en consultation.

- financer les hautes écoles selon des critères uniformes et axés sur les prestations;
- établir une planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux;
- prévenir les distorsions de la concurrence entre les services et les offres de formation continue proposés par les institutions du domaine des hautes écoles et ceux proposés par les prestataires de la formation professionnelle supérieure.

Il appartiendra aux organes communs, en particulier à la Conférence suisse des hautes écoles, d'interpréter et de préciser ces objectifs dans le cadre de leur travail de coordination. Pour avoir force obligatoire pour la Confédération et les cantons, les *objectifs communs* doivent être inscrits dans la convention de coopération. La Confédération et les cantons doivent en tous cas tenir compte du fait que leurs efforts de coordination seront jugés à la lumière de la réalisation de ces objectifs communs (art. 63a, al. 5, Cst.).

2.5.3 Maintenance du profil des hautes écoles spécialisées

Plusieurs grands partis et de grandes associations faitières ont demandé dans le cadre de la consultation que le profil actuel des hautes écoles spécialisées soit préservé (cf. ch. 2.3.1). Cette demande a été satisfaite par analogie à la loi fédérale actuelle sur les hautes écoles spécialisées, avec la définition précise des formations initiales exigées, en particulier la maturité professionnelle dans une profession apparentée au domaine d'études (art. 25, al. 1, let. a). Jusqu'à ce que le Conseil des hautes écoles ait précisé les conditions d'admission pour les différents domaines d'études, les dispositions actuelles de la loi sur les hautes écoles spécialisées et les dispositions d'exécution de cette dernière s'appliquent (art. 25, al. 2, et 73). La loi définit également les grands principes relatifs à la nature des programmes d'études dans les hautes écoles spécialisées, d'une part en disposant que leur enseignement doit être axé sur la pratique (art. 26, al. 1), d'autre part en pérennisant le principe selon lequel les formations doivent être professionnalisantes dès le premier cycle d'études (art. 26, al. 2). Le Conseil des hautes écoles fixe par ailleurs les principes applicables à l'offre de programmes d'études, notamment la qualification professionnelle exigée au terme du premier et du second cycles d'études. Il peut ainsi non seulement préciser la qualification professionnelle exigée dans les différents domaines d'études, mais aussi fixer d'autres principes, notamment concernant l'offre d'études en deuxième cycle, régis actuellement par voie de convention entre la Confédération et les cantons⁵⁷. La garantie des conditions d'admission et de la nature des études relève de la responsabilité principale des collectivités responsables et des hautes écoles. Les systèmes d'assurance de la qualité des hautes écoles doivent garantir le respect de ces conditions. La Confédération et les cantons le vérifient par le biais de l'accréditation institutionnelle (art. 30, al. 1, let. a, ch. 2). Les dispositions relatives à la planification financière soutiennent elles aussi, mais de façon indirecte, le devoir de maintenir le profil des hautes écoles spécialisées: les filières d'études des hautes écoles spécialisées qui ne respectent pas les principes mentionnés ou le cadre fixé par la Conférence des hautes écoles ne sont pas prises en compte dans la planifica-

⁵⁷ Convention master HES du 24 août 2007 (RS 414.713.1).

tion financière conjointe, notamment dans la détermination des besoins financiers. En conséquence, les hautes écoles ne reçoivent pas de contributions, ni fédérales ni intercantionales, pour de telles offres d'études.

2.5.4 Création de nouveaux organes dotés de compétences propres

Les nouveaux organes communs de la Confédération et des cantons remplacent en les concentrant les nombreux organes de la politique des hautes écoles de la Confédération et des cantons qui existent aujourd'hui dans le domaine des hautes écoles universitaires (Conférence universitaire suisse, Conférence des recteurs des universités suisses, Organe d'accréditation et d'assurance qualité), des hautes écoles spécialisées (Conseil des hautes écoles spécialisées auprès de la CDIP, Conférence suisse des hautes écoles spécialisées, Commission fédérale des hautes écoles spécialisées) et des hautes écoles pédagogiques (Conférence suisse des recteurs des hautes écoles pédagogiques). Les tâches et la responsabilité de coordination des nouveaux organes communs sont étendues et renforcées par rapport à la situation actuelle.

Conférence suisse des hautes écoles

La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe supérieur de la politique des hautes écoles en Suisse. Elle coordonne le domaine suisse des hautes écoles (art. 10, al. 1). Dans le cadre des compétences qui lui sont déléguées, elle *édicte les dispositions* nécessaires, prend des *décisions* et émet des *avis* et des *recommandations* (voir notamment art. 11, al. 2, et 12, al. 3). La Confédération assume un rôle important dans la Conférence des hautes écoles: d'une part, un membre du Conseil fédéral préside la Conférence des hautes écoles avec deux vice-présidents représentant les cantons responsables d'une haute école (art. 14, al. 1 et 3); d'autre part, la voix de la Confédération est par principe toujours nécessaire pour qu'une décision soit adoptée (*appui nécessaire de la Confédération*, art. 17, al. 2, let. b, et 18, al. 2, let. b). Outre un membre du Conseil fédéral et les membres compétents des gouvernements cantonaux, d'autres acteurs de la politique des hautes écoles participent aux séances de la Conférence suisse des hautes écoles avec voix consultative (art. 13), dont les directeurs des services fédéraux compétents, le président du Conseil des EPF, la présidence de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, le président du CSST⁵⁸, un représentant des étudiants et – en réponse à un souhait exprimé dans la consultation – le président du comité permanent de représentants des organisations du monde du travail et les présidents des autres comités permanents.

La Conférence suisse des hautes écoles siège d'une part en Conférence plénière, d'autre part en Conseil des hautes écoles:

- La *Conférence plénière* réunit la Confédération représentée par un membre du Conseil fédéral et tous les cantons représentés chacun par un membre de leur gouvernement respectif (art. 11, al. 1). Les décisions sont adoptées à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents avec la voix de la

⁵⁸ Le rôle et les tâches que le CSST sera appelé à assumer à l'avenir seront examinés dans le cadre de la révision de la loi sur la recherche. Suivant les résultats de cet examen, il pourra également être nécessaire de réexaminer la participation du président à la Conférence des hautes écoles avec voix consultative.

Confédération (art. 17, al. 2). Compte tenu des demandes exprimées lors de la consultation en vue d'une simplification de structure au niveau de la Conférence des hautes écoles, les compétences de la Conférence plénière ont été limitées de façon générale aux domaines qui concernent directement et uniformément les droits et les obligations de tous les cantons et où l'égalité de traitement de tous les cantons s'impose pour des raisons de politique nationale (art. 11, al. 2). Cela comprend notamment les conditions-cadres financières du financement commun, c'est-à-dire le cadre financier, les coûts de référence et la définition des catégories de contributions déterminantes en fonction des disciplines et des domaines d'études, leur pondération et la durée maximale des études qui sont prises en compte pour le calcul des contributions de base et des contributions versées au titre du concordat.

- Au *Conseil des hautes écoles* siègent la Confédération représentée par un membre du Conseil fédéral et quatorze membres des gouvernements des cantons responsables d'une haute école (art. 12, al. 1). Le règlement de la répartition des quatorze sièges cantonaux relève du concordat sur les hautes écoles, sachant que chaque canton n'a droit qu'à un siège (al. 2). Au final, les dix universités, les sept hautes écoles spécialisées et les quatorze hautes écoles pédagogiques doivent être représentées. En vertu de l'al. 3, le Conseil des hautes écoles traite les affaires qui concernent principalement les tâches des collectivités responsables des hautes écoles (par ex. principes relatifs à l'admission aux hautes écoles spécialisées). Le Conseil des hautes écoles est également saisi des affaires impliquant un souci d'efficacité ou la nécessité d'offrir une possibilité d'influence aux grands cantons responsables de hautes écoles, qui assurent aussi la majeure partie du financement du système des hautes écoles (par ex. décision relative à la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale ou à la répartition des tâches). La procédure de décision est plus différenciée qu'en Conférence plénière (art. 18). Sauf dérogations, les décisions sont prises à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents, avec la voix de la Confédération et à la majorité des points attribués aux représentants des cantons en fonction du nombre d'étudiants en vertu du concordat sur les hautes écoles. Ce règlement tient compte d'une part des exigences posées en termes de capacité d'action du Conseil des hautes écoles, et d'autre part du besoin de décisions globalement viables et largement acceptées.

Conférence des recteurs des hautes écoles suisses

La Conférence des recteurs est *l'organe de coordination des hautes écoles à l'échelle nationale*. Les hautes écoles y sont représentées par leurs recteurs ou présidents (art. 20, al. 1). La Conférence des recteurs peut constituer des chambres pour traiter les questions spécifiques du domaine des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées ou des hautes écoles pédagogiques (art. 10, al. 3, convention de coopération). Au titre de la coordination conjointe de la Confédération et des cantons et de la coordination entre les hautes écoles (art. 21 LAHE et art. 11 convention de coopération), la Conférence des recteurs assume les tâches fondamentales suivantes:

- Elle soutient la coopération et la coordination entre les hautes écoles (organe de coordination des hautes écoles).

- Elle défend la position des hautes écoles au sein de la Conférence suisse des hautes écoles, dans laquelle elle est représentée par sa présidence (art. 13, let. d). Elle a le droit de faire des propositions à la Conférence suisse des hautes écoles et peut émettre des avis. Elle participe à la préparation des affaires de la Conférence des hautes écoles, en particulier la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches (art. 38). Elle soutient la mise en œuvre des décisions de la Conférence suisse des hautes écoles dans les hautes écoles.
- Elle veille à associer à ses processus de décision les organisations nationales des personnes relevant des hautes écoles et, pour les questions d'intérêt commun, le Conseil suisse de la science et de la technologie, le Conseil national de la recherche et la Commission pour la technologie et l'innovation (art. 11, al. 5 et 6, convention de coopération).

Conseil suisse d'accréditation et Agence d'accréditation

Le troisième organe commun de la Confédération et des cantons est le *Conseil suisse d'accréditation* flanqué de son *Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité*. Le Conseil d'accréditation est l'organe commun compétent pour les questions d'assurance de la qualité et d'accréditation. Il élabore les directives centrales en matière d'accréditation et la procédure d'accréditation à l'intention du Conseil des hautes écoles (art. 12, al. 3, let. a, ch. 2). Il décide des accréditations institutionnelles sur proposition de son Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité (art. 22, al. 3; cf. art. 33, al. 1). Il peut aussi décider des accréditations facultatives de programmes sur proposition d'autres agences suisses ou étrangères reconnues par lui. Le Conseil suisse d'accréditation est un *comité d'experts* qui n'est soumis à aucune directive; il est constitué de quinze à 20 membres représentant notamment les hautes écoles, le monde du travail et les étudiants (art. 22, al. 1). Le *Conseil suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité* subordonné au Conseil suisse d'accréditation est un établissement juridiquement non autonome (art. 23, al. 1). Au vu des avis exprimés durant la consultation, on a finalement renoncé à la création d'une agence d'accréditation indépendante et autonome. La tâche centrale de l'Agence d'accréditation aux termes de la loi est de mener la procédure d'accréditation, soit en particulier d'examiner les requêtes et de soumettre une proposition au Conseil d'accréditation (art. 32 et 33). Dans les limites de ses capacités, elle peut également exécuter des mandats en matière d'accréditation pour le compte de tiers (art. 13, al. 4, convention de coopération). A ce titre, on peut imaginer que l'Agence suisse d'accréditation assume d'autres tâches pour le compte des hautes écoles ou des organes communs, par ex. des tâches d'information et de conseil à l'échelle nationale en vue de promouvoir une culture de la qualité dans les hautes écoles suisses.

Participation des étudiants

Les hautes écoles se sont de tous temps conçues elles-mêmes comme des communautés de professeurs et d'étudiants. La tradition européenne, en particulier, considère les étudiants non comme des clients, mais comme des membres à part entière des hautes écoles. A l'heure où les établissements se dotent de structures participatives intégrant les personnes relevant des hautes écoles (les professeurs, le corps intermédiaire et les étudiants) dans la gestion de l'institution, il est indispensable que les étudiants, en particulier, puissent défendre leurs intérêts à l'échelle nationale de la

politique des hautes écoles. La loi tient compte de l'importance particulière des étudiants dans tous les *organes communs*: ainsi, il est prévu qu'un représentant des étudiants participe avec voix consultative aux séances de la Conférence suisse des hautes écoles (art. 13, let. g); la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses est tenue de consulter les organisations nationales des personnes relevant des hautes écoles, notamment des étudiants, sur les questions importantes et de les inviter à participer à des groupes de travail (art. 11, al. 5, convention de coopération); les étudiants doivent aussi être représentés dans le Conseil suisse d'accréditation, compétent en matière d'accréditation (art. 22, al. 1, LAHE); enfin, une des conditions de l'accréditation institutionnelle prévue par la loi est la garantie d'un droit de participation approprié des personnes relevant de la haute école ou de l'institution du domaine des hautes écoles concernée (art. 30, al. 1, let. a, ch. 4).

2.5.5 Assurance qualité et accréditation

Garantie conjointe de la qualité dans le domaine des hautes écoles

Un aspect important de la nouvelle réglementation concerne l'assurance de la qualité et l'accréditation dans le domaine des hautes écoles. L'art. 63a, al. 3, Cst. fait expressément obligation à la Confédération et aux cantons de veiller à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Les dispositions relatives à l'assurance de la qualité et à l'accréditation illustrent particulièrement bien l'articulation entre coordination globale et compétence des collectivités responsables, ou autonomie des hautes écoles. Tandis que les hautes écoles sont responsables de l'assurance qualité proprement dite (art. 27, al. 2), la Confédération et les cantons veillent ensemble à la mise en place dans chaque haute école de systèmes d'assurance de la qualité conformes à des critères nationaux communs et aux standards internationaux (art. 30) en édictant des *directives sur la garantie de l'assurance de la qualité* et des *directives d'accréditation* (art. 27, al. 4, et 30, al. 2) et par le biais de *l'accréditation institutionnelle*. Le devoir de l'assurance qualité et son contrôle dans le cadre de *l'accréditation institutionnelle* donnent une plus grande visibilité nationale et internationale aux hautes écoles et à leurs prestations et peuvent faciliter l'orientation et les choix des étudiants, des représentants des hautes écoles, des politiques, du monde du travail et de la société entière. Ils contribuent aussi à soutenir le profil des hautes écoles et à améliorer la reconnaissance internationale et la comparabilité des diplômes au sens du processus de Bologne. En prévoyant de rendre l'accréditation institutionnelle obligatoire plutôt que l'accréditation de programmes, la loi respecte aussi le principe de proportionnalité. En effet, le volume de travail des organes d'accréditation et des hautes écoles concernées est bien moindre pour l'accréditation institutionnelle que pour l'accréditation de programmes. L'accréditation institutionnelle permet d'atteindre l'objectif de garantir l'assurance de la qualité avec la plus grande économie de moyens. Elle tient en outre mieux compte de l'autonomie des hautes écoles que l'accréditation de programmes.

Accréditation institutionnelle et accréditation de programmes

L'accréditation institutionnelle vise à vérifier que le système d'assurance de la qualité d'une haute école ou d'une autre institution du domaine des hautes écoles considérée répond aux exigences minimales de la politique des hautes écoles (art. 27, al. 1, et 30, al. 1). Cela inclut notamment la qualité de l'enseignement, de la

recherche et des services, une qualification appropriée du personnel et une direction et une organisation efficaces. Seules les hautes écoles qui offrent un enseignement, une recherche et des services dans plusieurs disciplines ou domaines d'études peuvent être accréditées comme université ou haute école spécialisée. De plus, les hautes écoles et leurs collectivités responsables doivent présenter les garanties suffisantes pour la pérennité de l'institution. L'accréditation institutionnelle a trois enjeux majeurs en vertu de la loi (art. 28, al. 2): elle est la condition du droit à l'appellation d'université, de haute école spécialisée ou de haute école pédagogique, y compris dans ses formes dérivées (art. 29). Elle est aussi une condition nécessaire pour que les institutions publiques du domaine des hautes écoles puissent être reconnues comme ayant droit aux contributions et prétendre ainsi aux contributions fédérales (art. 45, al. 1, let. a, et al. 2, let. a), et en définitive aussi aux contributions intercantionales. Toutes les universités, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques cantonales ainsi que les écoles polytechniques et autres institutions fédérales du domaine des hautes écoles existantes sont soumises à l'obligation de se faire accréditer. Les hautes écoles privées et autres institutions privées du domaine des hautes écoles ne doivent se soumettre à une accréditation institutionnelle que si elles souhaitent jouir du droit d'appellation mentionné ou si leur reconnaissance internationale exige qu'elles soient accréditées par un organe étatique.

La loi offre également aux hautes écoles et aux autres institutions du domaine des hautes écoles la possibilité d'une *accréditation facultative de programmes d'études* (art. 28, al. 3, et 31). Celle-ci se limitera à vérifier la conformité à des standards de qualité précisés dans des directives d'accréditation. Seules les hautes écoles et les institutions du domaine des hautes écoles qui disposent de l'accréditation institutionnelle peuvent demander l'accréditation de programmes au sens de la présente loi. A la différence de l'accréditation institutionnelle, l'accréditation de programmes soumise au Conseil suisse d'accréditation pourra également être menée par d'autres agences suisses ou étrangères reconnues par le dit conseil (art. 33, al. 1, let. b).

Pour un aperçu des systèmes d'accréditation en place dans d'autres pays européens, voir annexe 2.

2.5.6 Planification et répartition des tâches

Instrument d'harmonisation à l'échelle nationale

La qualité élevée des prestations et la compétitivité actuelles des hautes écoles suisses en comparaison internationale doivent être préservées. Alors que les moyens publics sont limités et que la mondialisation en cours de la formation et de la recherche soumet les hautes écoles suisses à une concurrence toujours plus forte, une *harmonisation, un ajustement et une répartition de certaines tâches à l'échelle nationale* sont plus nécessaires que jamais. D'une part, dans les conditions qui se mettent en place, seules les hautes écoles dotées d'un profil clair en matière de formation et de recherche seront à même de réussir à l'avenir. D'autre part, un pays comme la Suisse doit concentrer ses forces, en particulier dans les domaines onéreux, pour résister face à la concurrence internationale. Le message relatif à la première loi sur l'aide aux universités insistait déjà sur la nécessité d'une *coordination*

sur le plan national⁵⁹. Le rapport de la CSEC-N relatif à l'article constitutionnel sur l'éducation voit les points faibles du système actuel dans les différences en partie 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, dans la répartition insuffisante, voire inexistante des tâches entre les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées, mais aussi entre les différents types de hautes écoles, ainsi que dans le pilotage déficient du système suisse d'enseignement supérieur à l'échelle nationale⁶⁰.

La présente loi crée les bases de la coordination nationale recherchée. La planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches (art. 1, al. 2, let. c, et art. 36 ss) constituent l'instrument de la coordination conjointe de l'espace des hautes écoles par la Confédération et les cantons. Le Conseil fédéral a lui aussi insisté sur la signification et la nécessité d'une planification politique à l'échelle nationale pour le domaine des hautes écoles dans son avis relatif au rapport de la CSEC-N⁶¹.

La loi n'est pas l'endroit approprié pour disposer *matériellement* une planification de la politique des hautes écoles et une répartition des tâches à l'échelle nationale. Elle se limite donc à définir les principales *conditions de la procédure de planification*. Cela comprend en particulier la définition des instruments de planification et des niveaux de procédure, avec les acteurs compétents et leur contribution respective au processus.

La planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches comprennent trois *instruments de planification* étroitement liés:

- la définition de priorités généralement orientées vers le long terme et des mesures transversales nécessaires à cet égard (art. 36, al. 2, let. a);
- la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, généralement orientée vers le long terme (art. 36, al. 2, let. b); et
- la planification financière correspondant à chaque période FRI (art. 36, al. 2, let. c).

Ils sont définis par la Conférence suisse des hautes écoles à l'issue d'un *processus itératif* qui débute avec la présentation des planifications financières et de développement élaborées par les hautes écoles. Ce processus est coordonné par la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, qui assume également un rôle déterminant dans sa préparation (voir explications relatives aux art. 36 à 40).

Prise en compte de l'autonomie des hautes écoles et devoir de différenciation

Lors de l'élaboration de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches, la Conférence des hautes écoles doit tenir compte d'une part de *l'autonomie des hautes écoles*, d'autre part des *missions distinctes des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques* (art. 36, al. 1):

⁵⁹ Message du 28 novembre 1967 concernant l'aide de la Confédération aux universités cantonales, FF 1967 II 1435 s.

⁶⁰ Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5188).

⁶¹ Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159), avis du Conseil fédéral, 5194 s.

- Cette disposition vise d’une part à spécifier que la planification et la répartition des tâches à l’échelle nationale doivent être distinguées de la planification stratégique des différents établissements et de leurs collectivités responsables, et se limitent strictement aux domaines nécessaires à la coordination globale de l’espace des hautes écoles⁶². La planification de la politique des hautes écoles à l’échelle nationale ne comprend pas les domaines qui concernent uniquement les différentes hautes écoles et leurs collectivités responsables, et relèvent de ce fait de l’autonomie que la Confédération et les cantons sont tenus de respecter. Celle-ci s’étend aussi aux domaines qui font l’objet de coopérations bilatérales ou multilatérales entre les hautes écoles et ne concernent pas la coordination globale de l’espace des hautes écoles. La prise en compte de la position des hautes écoles se manifeste aussi dans la place qui leur est donnée dans la planification de la politique des hautes écoles à l’échelle nationale. Acteurs majeurs intervenant au début du processus de planification, elles sont en mesure d’influencer significativement le résultat final par le biais de leurs planifications financière et de développement (art. 37, al. 1). Pour réussir, la planification de la politique des hautes écoles à l’échelle nationale doit se fonder en premier lieu sur les planifications financière et de développement, c’est-à-dire sur les stratégies présentées par les hautes écoles elles-mêmes (approche montante). La loi attribue par ailleurs un rôle important à la Conférence des recteurs dans le processus de planification (art. 38).
- Parallèlement à l’autonomie des hautes écoles, l’élaboration de la planification de la politique des hautes écoles à l’échelle nationale doit également tenir compte des missions distinctes des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques. La loi concrétise ainsi dans ce contexte le *devoir de différenciation* déjà inscrit en filigrane dans la Constitution⁶³. La planification de la politique des hautes écoles à l’échelle nationale doit tenir compte du fait qu’il existe dans l’espace suisse des hautes écoles différents types de hautes écoles assumant des tâches complémentaires. En matière de planification de la politique des hautes écoles à l’échelle nationale, le devoir de différenciation s’exprime en particulier dans le cadre de la planification financière, plus précisément dans la définition des coûts de référence (art. 44, al. 3).

Définition des priorités et des mesures transversales nécessaires

Une tâche importante de la Conférence suisse des hautes écoles (siégeant en Conseil des hautes écoles) consiste à définir les priorités et les mesures transversales nécessaires dans le domaine des hautes écoles. Elle vise à formuler les grandes orientations nécessaires pour l’espace suisse des hautes écoles, généralement dans une perspective à long terme excédant les périodes quadriennales FRI. La Conférence suisse des hautes écoles doit se tenir aux objectifs majeurs de la coordination commune lorsqu’elle formule ces priorités et définit les mesures transversales (art. 36, al. 2, let. a, et art. 3, let. a à g). Les priorités et mesures à long terme envisageables, notamment pour améliorer la compétitivité des hautes écoles, sont par exemple le renforcement de certaines disciplines ou de certains domaines d’études, l’améliora-

⁶² Commentaire saint-gallois, n. 33 ad art. 63a Cst.

⁶³ Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l’éducation (FF 2005 5159 5190 5207); Commentaire saint-gallois, n. 12 ad art. 63a Cst.

tion des taux d'encadrement, la concentration des offres et la constitution de pôles d'excellence dans certains disciplines ou certaines domaines d'études, le soutien au développement des profils des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles universitaires et le renforcement de la recherche et du développement orientés vers les applications dans le domaine des hautes écoles spécialisées. La Conférence des hautes écoles peut s'appuyer dans la mise en œuvre notamment sur l'instrument des contributions liées à des projets. Elle fixera les priorités et les mesures transversales en les adaptant aux autres instruments qui font partie de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches (répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux et planification financière).

Répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux

La recherche d'un accord entre les collectivités responsables des hautes écoles concernant une répartition durable des tâches *dans les domaines particulièrement onéreux*⁶⁴ est l'une des tâches importantes de la Conférence des hautes écoles (siégeant en Conseil des hautes écoles). Elle constitue un défi politique lancé à la nouvelle Conférence des hautes écoles, notamment du fait qu'un échec de la conférence sur ce point donnerait à l'Assemblée fédérale la compétence d'adopter une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux et de subordonner le soutien aux hautes écoles au respect de cette décision (art. 63a, al. 5, Cst.). L'instrument de la répartition des tâches dans les domaines particulièrement coûteux sert à répartir de manière efficace et appropriée les priorités de la formation et de la recherche dans le domaine des hautes écoles et à optimiser l'utilisation des ressources disponibles (art. 40, al. 1). L'objectif de cette définition de priorités est d'obtenir une meilleure efficacité des coûts dans l'utilisation des moyens publics alloués à l'enseignement et à la recherche dans le domaine des hautes écoles tout en préservant, voire en augmentant la qualité⁶⁵. Dans les domaines particulièrement onéreux, la Conférence des hautes écoles peut adopter une répartition des tâches contraignante pour toutes les parties concernées. Si une collectivité responsable ne respecte pas ces décisions, la Confédération peut réduire ou supprimer ses contributions aux institutions cantonales du domaine des hautes écoles (contributions de base, contributions aux investissements et aux frais locatifs et contributions liées à des projets) (art. 40, al. 3). En parallèle, la logique du système suppose que les contributions intercantionales correspondantes soient également réduites ou supprimées en vertu d'une disposition analogue du concordat. Les cantons responsables concernés sont formellement libres de maintenir leur offre dans les domaines en question, mais la suppression totale ou partielle des subventions fédérales et des contributions inter-cantionales ne resterait vraisemblablement pas sans effet sur les collectivités responsables. Le Conseil fédéral mettra en œuvre la répartition des tâches dans son mandat de prestations au domaine des EPF. L'approbation finale du mandat de prestations et la définition du plafond de dépenses relèvent de l'Assemblée fédérale (art. 34b, al. 2, loi sur les EPF). Le rapport de la CSEC-N relatif à l'article constitutionnel sur l'éducation cite la médecine, les hautes technologies et la recherche de pointe comme exemples de domaines particulièrement onéreux⁶⁶. Le législateur a volontairement *renoncé* à nommer les domaines particulièrement onéreux dans la loi, notamment du fait que ceux-ci peuvent évoluer au cours du temps et qu'il peut s'agit de

64 Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5173).

65 Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5188).

66 Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5189).

différents domaines selon cette évolution⁶⁷. Les hautes écoles sont associées au processus à travers leurs planifications financière et de développement et par le biais de leurs propositions à la Conférence des recteurs. La Conférence des recteurs veille par ailleurs à une intégration appropriée des milieux de la recherche (art. 11, al. 6, convention de coopération). De plus, les décisions relatives à la répartition des tâches dans des domaines particulièrement onéreux sont des décisions importantes sur lesquelles la présidence devra dans tous les cas inviter les milieux intéressés à donner leur avis (art. 14, al. 5).

Dans la perspective de la mise en œuvre de cet instrument de coordination, la *première étape* consistera à définir les domaines particulièrement onéreux. A cet effet, les dépenses dans les différents domaines doivent être mises en relation avec les dépenses dans l'ensemble du domaine des hautes écoles et de la recherche. Un domaine doit être considéré comme particulièrement onéreux au moins lorsque ses dépenses mobilisent une part particulièrement élevée de l'ensemble des moyens financiers alloués par la Confédération et les cantons au domaine des hautes écoles et de la recherche. Il appartient à la Conférence plénière de définir des principes pertinents et généralisables pour la définition des domaines particulièrement onéreux (art. 11, al. 2, let. e) et de fournir ainsi au Conseil des hautes écoles une ligne cohérente pour la désignation concrète d'un domaine particulièrement onéreux. La *seconde étape* consistera à examiner si une répartition des tâches dans le domaine identifié comme particulièrement onéreux est réellement susceptible d'augmenter l'efficacité des coûts, c'est-à-dire si elle a une utilité financière (gain d'efficacité). La répartition des tâches et la constitution de pôles d'excellence ne doivent en aucun cas se faire au détriment de l'utilité qualitative. La répartition des tâches doit donc contribuer à une réduction des coûts, par ex. par étudiant, tout en préservant ou même en augmentant la qualité de l'enseignement et de la recherche.

Planification financière, en particulier définition du cadre financier et des coûts de référence

La planification financière est une autre tâche importante de la Conférence des hautes écoles (siégeant en Conseil des hautes écoles). Ajustée aux autres instruments de planification mentionnés, elle sert à la définition conjointe et coordonnée des moyens publics nécessaires pour l'ensemble des hautes écoles et autres institutions du domaine des hautes écoles par période de planification (art. 42, al. 1 et 2, let. f). Les besoins financiers sont fixés par la Conférence des hautes écoles au terme d'un processus déterminé auquel sont associés toutes les hautes écoles et les organes communs, chacun avec des tâches différentes. La planification financière s'inscrit dans le pilotage global de l'espace suisse des hautes écoles par la Confédération et les cantons, c'est-à-dire la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches (art. 36, al. 2, let. c, et 42, al. 2, let. f)⁶⁸. La planification financière vise à augmenter la transparence des coûts, la légitimité des prétentions en matière de financements publics et la sécurité de la planification de la Confédération et des cantons. Comme pour les autres instruments de planification, la

⁶⁷ Dans son premier rapport d'analyse du 21 octobre 2008, le CSST considère, au vu de la grande complexité du système des hautes écoles et de leur financement et au vu de la rapidité du progrès technologique, que les domaines particulièrement onéreux doivent être définis de cas en cas, c'est-à-dire en fonction des besoins actuels ou prévisibles.

⁶⁸ Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5206); commentaire saint-gallois, n. 25 ad art. 63a Cst.

loi se contente de définir les principes de la planification financière, sans en définir matériellement le contenu:

- la planification financière doit garantir que les pouvoirs publics fournissent au domaine des hautes écoles des fonds suffisants pour assurer un enseignement et une recherche de qualité (art. 41, al. 1) et que ces contributions publiques sont utilisées de manière économique et efficace (al. 3);
- lors de la détermination des besoins financiers, la planification financière doit veiller à ce que les hautes écoles s’efforcent d’obtenir des fonds de tiers appropriés (al. 4; il s’agit notamment de subsides compétitifs alloués par le FNS, la CTI ou les programmes-cadres de recherche de l’UE);
- enfin, la planification financière doit veiller à ce que les cadres financiers fixés pour chaque période de planification – et par conséquent aussi les planifications financières de la Confédération et des cantons – soient respectés (art. 43).

Pour la détermination conjointe des besoins financiers, la Conférence des hautes écoles se fonde essentiellement sur les comptabilités analytiques et les planifications financières et de développement des hautes écoles, sur les résultats statistiques pertinents de l’Office fédéral de la statistique et sur les prévisions concernant les effectifs d’étudiants (art. 42, al. 2)⁶⁹. D’autres éléments clés de la planification financière sont le cadre financier fixé par la Conférence des hautes écoles (art. 43) et les coûts dits de référence (art. 42, al. 2, let. d; art. 44)⁷⁰.

- Le cadre financier défini par la Conférence des hautes écoles (siégeant en Conférence plénière) trace les limites à l’intérieur desquelles s’inscrit la planification financière. Il vise à assurer que la planification de la politique des hautes écoles à l’échelle nationale soit conforme aux planifications financières de la Confédération et de chaque canton. Il est constitué de valeurs indicatives telles que le taux de renchérissement ou la croissance des effectifs d’étudiants. Les cadres financiers ont une importante fonction de pilotage: ils mettent en lumière de manière précoce et transparente les dépassements prévisibles à toutes les étapes du processus et à tous les niveaux et permettent de les corriger au cours de la planification financière. L’adoption d’une planification financière sortant du cadre financier, et par conséquent non conforme aux planifications financières de la Confédération et des cantons – provoquerait sans doute une surcharge significative jusqu’au processus budgétaire et mettrait vraisemblablement la Confédération dans l’impossibilité de tenir ses taux de contribution prévus par la loi, ce qui se répercuterait également sur les contributions des autres collectivités responsables et sur les contributions au titre du financement intercantonal.

⁶⁹ Les effectifs d’étudiants peuvent être déterminés selon une méthode comparable pour les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées en ce qui concerne les coûts par étudiant en formation de base. Actuellement, la détermination des coûts de référence se fonde encore sur des statistiques différentes pour les universités et les hautes écoles spécialisées. Ce problème doit être réglé suffisamment tôt (SER/OFFT, Rapport financier du 10 juin 2008, p. 30 ss).

⁷⁰ D’autres principes de financement harmonisés applicables au calcul des contributions de base sont la définition des catégories de contributions déterminantes en fonction des disciplines et des domaines d’études, leur pondération et la durée maximale des études (art. 11, al. 2, let. d).

- Les *coûts de référence* fixés par la Conférence des hautes écoles (siégeant en Conférence plénière) sont l'autre grand pilier de la planification financière: c'est sur leur base qu'est fixé le financement de base de la Confédération et des cantons (contributions de base et contributions intercantionales). Dans un *premier temps*, les coûts moyens effectifs par étudiant dans chaque discipline et domaine d'étude sont déterminés grâce aux comptabilités analytiques des hautes écoles (art. 42, al. 2, let. d; art. 44, al. 2)⁷¹. La Conférence des hautes écoles est libre de ne pas prendre en compte d'éventuels cas extrêmes lors de la détermination des coûts moyens. Le rapport financier SER/OFFT parvient à la conclusion que la comptabilité analytique des hautes écoles constitue – à l'exclusion du domaine de la médecine, dans lequel on travaille avec des estimations – un instrument adéquat pour servir de base fiable au calcul des coûts de référence⁷². Dans un *second temps*, les coûts moyens sont corrigés de manière à garantir la couverture des coûts d'un enseignement de qualité y compris ceux de la recherche nécessaire à cet effet. Cette correction est mise en œuvre en particulier par la prise en compte d'un facteur de standardisation pour la recherche (art. 44, al. 3). La correction s'opère également au niveau de la définition des priorités et des mesures transversales et à celui du cadre financier mentionné. Comme ce dernier, les coûts de référence remplissent également une fonction complémentaire de pilotage: en fixant la valeur du facteur de standardisation recherche, la Conférence des hautes écoles peut aussi donner des orientations stratégiques et encourager plus particulièrement certains groupes de facultés ou domaines d'études. Par ailleurs, la Conférence des hautes écoles détient avec le facteur de standardisation recherche un instrument qui lui permet d'obéir à son devoir de différenciation (art. 44, al. 3, 2^e phrase). Les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées et leurs disciplines et domaines d'études respectifs ayant des objectifs – et en partie des besoins – différents, des suppléments à la recherche différents s'appliqueront, tenant compte des différentes parts de la recherche et des différentes formes d'enseignement et d'encadrement caractéristiques des deux types d'établissements.
- De bons taux d'encadrement sont importants. Toutefois, l'existence d'une corrélation généralisable entre le taux d'encadrement et la qualité de la formation n'a pas pu être établie avec certitude⁷³. Il est par ailleurs difficile de définir le taux d'encadrement optimal, qui dépend fortement des besoins de la discipline ou du domaine d'études. C'est pourquoi on a renoncé à appliquer un facteur de standardisation pour l'encadrement. Les coûts de référence constituent également des incitatifs indirects pour le comportement des hautes écoles: les hautes écoles dont les coûts sont nettement supérieurs aux coûts de référence s'efforceront d'optimiser leurs coûts. La publicité des comptabilités analytiques incitera les hautes écoles à évaluer de façon critique le rapport des coûts aux prestations et à procéder aux ajustements nécessaires à l'interne ou entre elles (remaniement des portefeuilles). La Conférence plénière est tenue de réexaminer périodiquement les coûts de référence fixés (art. 44, al. 4). Cette disposition permet de contrôler l'efficacité réelle de cet instrument de coordination (généralement après chaque période de

⁷¹ SER/OFFT, Rapport financier du 10 juin 2008, p. 17 ss.

⁷² SER/OFFT, Rapport financier du 10 juin 2008, p. 17 ss.

⁷³ SER/OFFT, Rapport financier du 10 juin 2008, p. 42 ss.

planification) et de prendre en temps utile les mesures correctives nécessaires si les objectifs fixés ne sont pas atteints.

2.5.7 Financement

Principes du financement commun

Le financement du domaine des hautes écoles est nouvellement intégré à la *coordination globale* de l'espace suisse des hautes écoles par la Confédération et les cantons, en particulier dans la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches (art. 36, al. 2, let. c; art. 42, al. 2, let. f)⁷⁴. La loi prévoit à cet effet, en relation avec les objectifs communs, une série de principes auxquels la Confédération et les cantons doivent se soumettre dans le cadre de leur coordination commune dans la Conférence des hautes écoles:

- la Confédération garantit avec les cantons que les pouvoirs publics fournissent au domaine des hautes écoles des fonds suffisants pour assurer un enseignement et une recherche de qualité (art. 41, al. 1; art. 3, let. a);
- la Confédération participe avec les cantons au financement des hautes écoles et d'autres institutions du domaine des hautes écoles et applique pour ce faire des principes de financement uniformes (art. 41, al. 2);
- les contributions des pouvoirs publics doivent être utilisées de manière économique et efficace (art. 41, al. 3; art. 3, let. g);
- les hautes écoles doivent s'efforcer d'obtenir des fonds de tiers appropriés (art. 41, al. 4, et 3, let. b et g).

Les principes du financement sont mis en œuvre notamment à travers la *planification financière* commune et les *coûts de référence* fixés à ce titre (cf. ch. 2.5.6), l'introduction de *taux de financement fixes de la Confédération* par rapport au montant total des coûts de référence et les *contributions fédérales davantage axées sur les prestations*.

Maintien de la diversité des sources de financement

Le nouvel acte n'apporte pas de changement aux différentes sources de financement du domaine des hautes écoles. Il réunit et harmonise dans une seule loi fédérale les dispositions actuelles de la LAU et de la LHES sur les *contributions de la Confédération aux hautes écoles et autres institutions cantonales du domaine des hautes écoles* (sans les hautes écoles pédagogiques). Les différentes sources de financement (collectivités responsables, Confédération, cantons et moyens de tiers) ont fait leurs preuves et sont une force du système suisse des hautes écoles. Elles contribuent à stimuler la concurrence entre les hautes écoles et permettent d'éviter que ces dernières ne dépendent trop exclusivement d'un seul bailleur de fonds⁷⁵:

⁷⁴ Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5206); commentaire saint-gallois, n. 25 ad art. 63a Cst.

⁷⁵ Consultation du 12 septembre 2007 sur l'avant-projet de LAHE, Rapport explicatif, p. 9; DFI/DFE, Rapport sur les bases et les conséquences financières, p. 2. (http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/hsl_f/Finanzbericht_fr.pdf).

- Le financement des hautes écoles cantonales (sans les hautes écoles pédagogiques) se fonde aujourd’hui sur cinq sources différentes: les contributions des collectivités responsables, les contributions de la Confédération au titre de la LAU⁷⁶ et de la LHES⁷⁷, les contributions des cantons au titre de l’accord intercantonal universitaire (AIU) du 20 février 1997⁷⁸ et de l’accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES) à partir de 2005⁷⁹, les subsides de recherche compétitifs de la Confédération (FNS, CTI et programmes-cadre de recherche de l’UE) et les autres fonds de tiers (moyens privés).
- Les hautes écoles pédagogiques sont financées par les contributions de leurs collectivités responsables respectives, par les contributions cantonales au titre de l’accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES) à partir de 2005⁸⁰ et par des fonds de tiers.
- Les EPF et les autres institutions fédérales du domaine des hautes écoles sont financées par les contributions des collectivités responsables, par les subsides de recherche compétitifs de la Confédération (FNS, CTI et programmes-cadres de recherche de l’UE) et par d’autres fonds de tiers (de source privée).

Garantie du financement de base: taux de financement fixes de la Confédération par rapport au montant total des coûts de référence

La garantie du financement de base fait partie des objectifs importants de la nouvelle loi fédérale. Celle-ci prévoit que la Confédération prenne en charge une *part fixe* du montant total des coûts de référence des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées (art. 50). Cette disposition crée pour la première fois des dépenses dites liées de la Confédération pour le financement de base des hautes écoles⁸¹ et renforce significativement la sécurité à moyen terme du financement fédéral dans le domaine des hautes écoles. L’existence de dépenses liées du côté de la Confédération souligne l’importance du fait que les cantons utilisent à leur tour les coûts de référence comme valeurs de base pour déterminer les contributions intercantionales versées au titre du concordat, elles aussi liées. La stratégie de coordination globale imposée par la Constitution ne peut en effet réussir que si les contributions concordataires fixées par les cantons se fondent *en principe* elles aussi sur les coûts de référence. Le Conseil fédéral attend donc des cantons qu’ils définissent le montant des contributions concordataires sur la base des coûts de référence fixés conjointement. Les différents taux de financement de 20 % et de 30 % tiennent compte du *devoir de différenciation* mentionné, c’est-à-dire des objectifs distincts des universités et des hautes écoles spécialisées, notamment en ce qui concerne les mandats de prestations en matière d’enseignement et de recherche. Actuellement, la Confédération finance un peu moins de 30 % des charges d’exploitation des hautes écoles spécialisées via les contributions à la couverture des frais d’exploitation, et un peu moins de 20 % des charges d’exploitation des universités via les subventions de base (sans tenir

⁷⁶ RS 414.20

⁷⁷ RS 414.71

⁷⁸ Recueil des bases légales de la CDIP 3.1.

⁷⁹ Recueil des bases légales de la CDIP 3.3.

⁸⁰ Recueil des bases légales de la CDIP 3.3.

⁸¹ Commentaire saint-gallois, n. 29 ad art. 63a Cst.

compte des fonds de tiers)⁸². Au total, c'est-à-dire en tenant compte des subsides octroyés au titre de l'encouragement de la recherche, la Confédération couvre environ la même part des dépenses dans les deux types d'établissements, soit un peu moins d'un quart des charges d'exploitation (cf. annexe 1, Financement des HEU et des HES cantonales par bailleurs de fonds)⁸³. En prévoyant des taux de financement différents par rapport au montant total des coûts de référence, la Confédération souligne l'importance et soutient le maintien des différents profils de hautes écoles. De par leurs *activités de recherche*, les hautes écoles universitaires continueront à recevoir sensiblement plus de moyens (fédéraux) au titre de l'encouragement de la recherche que les hautes écoles spécialisées, tandis que ces dernières bénéficieront dans le nouveau système de contributions de base plus élevées adaptées à leurs dépenses relativement plus importantes dans *l'enseignement*. En effet, la part de l'enseignement représente moins de 40 % des coûts d'exploitation des hautes écoles universitaires contre environ 50 % pour la recherche, tandis que pour les hautes écoles spécialisées, la part de l'enseignement est de 70 % et celle de la recherche de 15 % à peine (cf. annexe 1, Répartition des coûts d'exploitation des HEU et HES par types de prestations)⁸⁴. Il faudra veiller à éviter une hausse brutale des dépenses de la Confédération lorsque l'on déterminera pour la première fois les besoins financiers et le montant total de la contribution fédérale au financement de base en vertu de la nouvelle loi (cf. développements ch. 2.5.9).

Contributions fédérales harmonisées et davantage axées sur les prestations et les résultats

Dans le droit actuel, les hautes écoles spécialisées cantonales reçoivent des contributions fédérales sous forme de subventions aux coûts d'exploitation et de subventions aux investissements, et les hautes écoles universitaires sous forme de subventions de base, de contributions aux investissements et de contributions liées à des projets⁸⁵. La nouvelle loi prévoit de verser aux hautes écoles universitaires et hautes écoles spécialisées cantonales et aux autres institutions du domaine des hautes écoles ayant droit aux contributions des aides financières harmonisées sous forme de contributions de base, de contributions liées à des projets et de contributions aux investissements et aux frais locatifs (art. 47, al. 1, let. b). Pour la première fois, les EPF et les autres institutions fédérales du domaine des hautes écoles ainsi que les hautes écoles pédagogiques peuvent bénéficier d'aides financières sous la forme de *contributions liées à des projets* (art. 2, al. 3, et art. 47, al. 2). L'extension de cette catégorie de contributions aux EPF et aux HEP s'inscrit dans une volonté de renforcer la coopération entre toutes les hautes écoles et illustre l'importance de cette catégorie de contributions pour la coordination à l'échelle nationale du domaine des hautes écoles. Les contributions pour les hautes écoles pédagogiques restent limitées à des projets transversaux avec des hautes écoles universitaires ou spécialisées.

Les catégories de contributions mentionnées sont *davantage orientées vers les prestations et les résultats* que celles en vigueur jusqu'ici:

- Le montant total annuel des *contributions de base* est «répartie entre les ayants droit principalement en fonction de leurs prestations d'enseignement et de recherche» (art. 51, al. 1). Parallèlement à des critères orientés princi-

⁸² SER/OFFT, Rapport financier du 10 juin 2008, p. 36.

⁸³ SER/OFFT, Rapport financier du 10 juin 2008, p. 37 s.

⁸⁴ SER/OFFT, Rapport financier du 10 juin 2008, p. 36, 38 s.

⁸⁵ Cf. art. 18 LHES et art. 13, al. 1, LAU.

pablement vers les dépenses⁸⁶, cette répartition tient également compte de critères fortement axés sur les prestations et les résultats: le nombre de diplômés (let. b), la durée moyenne des études (let. c) et les taux d'encadrement (let. d). Les critères doivent être combinés et pondérés de sorte qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs communs définis à l'art. 3 de la loi (art. 51, al. 5). Pour rappel, ceux-ci prévoient par exemple, en plus de l'objectif même du financement fondé sur des critères uniforme et axé sur les prestations (art. 3, let. g), la création d'un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité (let. a), l'encouragement du développement des profils des hautes écoles et de la concurrence entre ces dernières (let. b) et l'encouragement de la création de pôles de compétences et de la concentration des offres (let. c). Le calcul de la part recherche se fonde en vertu de l'art. 51, al. 3, uniquement sur des indicateurs de prestations, c'est-à-dire les prestations de recherche en soi (let. a) et le volume d'acquisition de fonds de tiers (let. b).

- Les *contributions aux investissements* sont complétées – une nouveauté pour les hautes écoles universitaires – par des contributions dites *aux frais locatifs* (art. 54). Cette extension permet de soutenir également des solutions moins coûteuses et plus flexibles comme des locations à long terme et des coopérations avec des partenaires privés (solutions PPP). Le requérant doit en tous les cas justifier que son projet constitue au final la solution la plus économique, c'est-à-dire la plus appropriée pour atteindre le but visé au coût le plus avantageux. Par ailleurs, la limite inférieure des projets de construction pouvant bénéficier de contributions aux investissements a été rehaussée à cinq millions de francs⁸⁷. De plus, aussi bien les investissements de construction que les locations doivent répondre aux exigences de la répartition des tâches et de la coopération entre les hautes écoles (art. 55, al. 1, let. b, et al. 2, let. c). Ces conditions ont une fonction importante de pilotage. Elles recentrent l'instrument des contributions aux investissements et aux frais locatifs sur l'essentiel et garantissent qu'aucune contribution ne soit octroyée à des projets qui contredisent le but et les objectifs des décisions et directives correspondantes de la Conférence des hautes écoles.
- L'allocation de contributions liées à des projets est liée de façon plus explicite à des tâches d'importance pour l'ensemble du système national des hautes écoles (art. 59, al. 2): en font partie la création de centres de compétences d'importance nationale ou régionale, la réalisation de programmes d'excellence au niveau international, le développement des profils des hautes écoles et la répartition des tâches entre ces dernières, la promotion du plurilinguisme, la promotion de l'égalité des chances et de l'égalité dans les faits entre les hommes et les femmes (voir appréciation de la situation actuelle au ch. 1.3.2) et la promotion du développement durable pour le bien des générations actuelles et futures. Les contributions liées à des projets sont allouées

⁸⁶ Comme le nombre d'étudiants (let. a) et la répartition des étudiants par discipline ou par domaine d'études (let. e), ou encore la proportion d'étudiants inscrits par rapport au nombre total d'étudiants étrangers inscrits dans les hautes écoles suisses (al. 4).

⁸⁷ Dans le droit actuel, les hautes écoles spécialisées peuvent bénéficier de contributions aux investissements pour les projets de construction à partir de 300 000 francs, les hautes écoles universitaires pour les projets d'un coût égal ou supérieur à trois millions de francs.

sur la base de conventions de prestations précisant les objectifs à atteindre, les formes du contrôle des résultats et les éventuelles sanctions financières encourues si les objectifs ne sont pas atteints (art. 61, al. 2). Ces dispositions visent à augmenter l'efficacité des contributions.

2.5.8 Assurer une transition en douceur

La transition de la LAU et de la LHES à la nouvelle loi doit être progressive et ordonnée. La création des organes communs et la définition des objectifs conjoints nécessitent, en plus de l'entrée en vigueur de la loi, la conclusion du concordat sur les hautes écoles et de la convention de coopération. Le fonctionnement de la coordination commune requiert par ailleurs une série de conditions-cadres importantes (comptabilité analytique, planifications financière et de développement des hautes écoles, etc.), des décisions de la Conférence des hautes écoles (par ex. sur le cadre financier et les coûts de référence) et un acte d'exécution du Conseil fédéral. Pour permettre les ajustements nécessaires, la loi prévoit donc une entrée en vigueur échelonnée et la prolongation de la validité de l'ancien droit pendant une période déterminée (art. 80). Des règles de transition sont par ailleurs également nécessaires par rapport aux conséquences financières de la nouvelle loi. Afin d'éviter une *hausse brutale des dépenses* de la Confédération en comparaison avec le droit actuel lorsque les contributions fédérales seront déterminées pour la première fois en fonction des taux de financement fixes (art. 50), la loi prévoit expressément que le Conseil fédéral, le cas échéant, propose à l'Assemblée fédérale une adaptation des taux de financement dans le cadre du premier message FRI (art. 72). De façon analogue, la loi prévoit aussi la possibilité d'amortir temporairement le choc pour les hautes écoles cantonales qui subiraient une baisse importante de leurs contributions fédérales du fait des nouvelles règles de financement orienté vers les prestations. La loi prévoit à cet effet l'allocation de fonds dits de cohésion (art. 74).

2.6 Cohérence entre tâches et financement

Dépenses et financement se déterminent l'un l'autre. Le nouveau droit confie à la Confédération et aux cantons la mission de veiller ensemble à la coordination du domaine suisse des hautes écoles. Le nouveau concept fondamental de la coordination commune et de la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles améliore au final les conditions-cadres pour un domaine suisse des hautes écoles de qualité, compétitif et coordonné. Le projet vise une utilisation plus transparente, mieux ajustée et plus efficiente des fonds publics de la Confédération et des cantons. La Confédération assume un rôle important dans le cadre de cette coordination commune. Elle préside la Conférence des hautes écoles, et sa voix est nécessaire pour l'adoption des décisions importantes. La place et le rôle de la Confédération sont *en rapport avec sa participation financière* au financement de base des universités et des hautes écoles spécialisées cantonales. Le projet de loi ne doit pas entraîner de charge de travail supplémentaire pour la Confédération lors du changement de système. En définitive, il ne change rien non plus à la répartition actuelle des coûts du financement de base entre la Confédération et les cantons.

Instruments et mécanismes de financement

Dans son rapport en exécution du postulat Fetz⁸⁸, le Conseil fédéral a analysé les instruments et les mécanismes de financement en vigueur dans trois pays européens ayant récemment adopté des nouveaux modèles de financement (Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni).

Selon les objectifs, différents mécanismes de financement du système des hautes écoles sont à l'œuvre dans les pays mentionnés. Le rapport du Conseil fédéral met en lumière notamment les faits suivants:

- *Une responsabilité budgétaire accrue des hautes écoles*: au cours des 20 dernières années, on peut observer dans tous les systèmes d'enseignement supérieur étudiés un assouplissement des directives étatiques concernant l'utilisation des budgets des hautes écoles. Des enveloppes globales ont été introduites pour offrir une plus grande liberté dans l'utilisation des fonds. En même temps, des systèmes d'indicateurs ont été développés pour augmenter l'efficience et contrôler la liberté offerte par les enveloppes globales. On constate dans tous les pays étudiés une tendance à fonder le financement sur des indicateurs.
- *Financement fondé sur des indicateurs*: dans les trois pays, le financement est fondé sur un mélange de critères *traditionnels*, de *coûts (input)* et de *prestations (output)*. Une part substantielle des contributions de base pour l'enseignement et la recherche est allouée en fonction d'indicateur de coûts. A l'exception des Pays-Bas, les indicateurs de prestations ne sont que très marginalement pris en compte pour le financement de l'enseignement. Le financement de l'enseignement se base le plus souvent sur une clé de calcul prenant notamment en compte, dans tous les pays étudiés, le nombre d'étudiants.

L'analyse des modèles de financement appliqués dans les différents pays montre qu'aucun mécanisme de financement particulier ne sort du lot. Chaque instrument a ses avantages et ses inconvénients. Le seul point commun est que le financement se fonde sur une *combinaison* d'indicateurs de coûts et de prestations.

Evolution des structures de direction des hautes écoles

Sous l'influence des travaux de l'OCDE et d'autres organisations internationales telles que l'*Association des universités européennes* (AUE), les structures de direction des hautes écoles ont fortement changé dans de nombreux pays au cours des deux dernières décennies, une évolution qui se poursuit aujourd'hui⁸⁹. L'un des principes de base des réformes en cours est que le plus possible de décisions soient prises par les hautes écoles elles-mêmes. La responsabilité renforcée et la professionnalisation des hautes écoles dans les domaines financier, du personnel et de la définition des choix stratégiques conduisent à une mutation profonde de la fonction et de la structure des directions de hautes écoles. Une conséquence de cette évolu-

⁸⁸ Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 01.3534 Fetz (http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/sbf/bfi2008/Rapport_Fetz_fr_070315.pdf).

⁸⁹ Voir à ce propos OCDE, Tertiary Education for the Knowledge Society, 2008.

tion est que des conseils de l'enseignement supérieur où sont représentés la politique, la science, la société et le monde du travail assument dans de nombreux pays une fonction de contrôle et parfois la compétence pour prendre des décisions finales qui étaient autrefois du ressort de l'Etat. En même temps, les compétences des recteurs ont été considérablement étendues. Cela ne signifie pas pour autant que l'Etat renonce à un pilotage des hautes écoles. Toutefois, celui-ci passe aujourd'hui par des conventions d'objectifs, un financement axé sur des objectifs et des systèmes de contrôle de qualité des hautes écoles.

Accréditation et assurance de la qualité⁹⁰

Une autre évolution importante de la politique internationale des hautes écoles est que le financement des hautes écoles est souvent subordonné à la mise en place de mesures visant à assurer et à développer la qualité (par exemple accréditations, évaluations ou contrôles de qualité). Tous les pays participant au processus de Bologne se sont engagés à mettre en œuvre de telles mesures.

Dans les pays de l'OCDE, tous les procédés mentionnés sont utilisés. Leur importance relative varie cependant au gré des différentes traditions nationales en matière d'enseignement supérieur. Il n'est pas rare de trouver une combinaison des divers procédés.

En résumé, et bien que la situation sur le plan international soit encore en évolution, on observe clairement les tendances suivantes se dégager :

- Les accréditations doivent être confiées à des organes indépendants de l'Etat.
- Les organes d'accréditation sont dans certains cas actifs également hors des frontières nationales.
- Le contrôle institutionnel des hautes écoles prend de plus en plus le pas sur l'accréditation de programmes. Des accréditations de programme généralisées se sont avérées trop coûteuses. Elles limitent en outre l'autonomie des hautes écoles.
- Dans pratiquement tous les pays, le financement des hautes écoles est subordonné à la mise en place effective de mesures d'assurance de la qualité.

Ces faits tendent à montrer que les solutions proposées dans le projet en matière d'accréditation et d'assurance de la qualité dans les hautes écoles sont fondamentalement conformes à l'évolution sur le plan international.

Diversification du domaine des hautes écoles: le développement de formations de niveau haute école axées sur la pratique professionnelle dans d'autres pays

Jusque dans les années 1960, le domaine des hautes écoles était constitué essentiellement par les universités. L'adaptation des systèmes d'enseignement supérieur aux besoins de la société et de l'économie, mais aussi les capacités d'accueil limitées des universités face à la hausse du nombre d'étudiants ont conduit partout à une diversification importante du domaine des hautes écoles. Dans de nombreux pays, un nouveau type de hautes écoles et de filières de formation fortement axées sur la pratique est apparu. Elles ont en commun de proposer en un cursus relativement court de deux à trois ans une formation spécialisée et de haut niveau préparant à

⁹⁰ Pour une analyse détaillée par pays, voir l'annexe 2.

l'exercice d'une profession et répondant aux besoins concrets de l'économie locale et régionale.

On trouve aujourd'hui de telles formations de hautes écoles spécialisées ou des formations comparables au niveau haute école notamment en Autriche, en Allemagne, en Angleterre, aux Pays-Bas, en Norvège, en France, en Finlande, en Suède, en Irlande, en Belgique et au Portugal.

2.8 Mise en œuvre

La mise en œuvre du principe de base inscrit dans la Constitution et de la coordination réglée dans la loi fédérale nécessite comme on l'a vu une *convention de coopération* entre la Confédération et les cantons ainsi qu'un *concordat sur les hautes écoles* entre les cantons (voir les explications détaillées au ch. 2.5.1). La convention de coopération a un effet constitutif notamment pour la définition des objectifs communs, la création des organes communs et la délégation des compétences correspondantes. Le concordat sur les hautes écoles doit créer les bases nécessaires du côté des cantons pour la délégation de compétences aux organes communs et régler le droit de représentation des cantons dans le Conseil des hautes écoles. Les concordats existants réglant le financement intercantonal dans le domaine des hautes écoles (AIU et AHES) seront maintenus en l'état au moins jusqu'à la définition de principes de financement uniformes par la Conférence des hautes écoles, après quoi les cantons procéderont aux éventuelles modifications nécessaires et examineront l'opportunité d'une fusion avec ou d'une intégration dans le concordat sur les hautes écoles.

Les *organes communs* jouent également un rôle important dans la mise en œuvre: tandis que la *Conférence des hautes écoles* en tant qu'organe politique stratégique est compétente pour la coordination à l'échelle nationale (tâches normatives, exécutives et consultatives), la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses assume d'une part d'importantes tâches préparatoires pour la coordination nationale de la Confédération et des cantons, et d'autre part des tâches mêmes de coordination entre les hautes écoles. Le nouveau *Conseil d'accréditation* exécute avec son agence *d'accréditation* des tâches clé en matière d'assurance de la qualité et d'accréditation.

Un rôle important pour la mise en œuvre revient également au *secrétariat de la Conférence des hautes écoles* rattaché à la Confédération. Il prépare les affaires de la Conférence des hautes écoles en collaboration étroite avec la CDIP.

D'importantes questions telles que la coopération avec les autres départements concernés par les questions des hautes écoles, la représentation de la Confédération dans la Conférence des hautes écoles, les bases de calcul pour le subventionnement, l'équivalence des diplômes étrangers ou la conversion des titres dans les domaines des hautes écoles spécialisées seront réglées dans le cadre d'une *ordonnance du Conseil fédéral*.

2.9 Appréciation du projet de loi

Le rapport de la CSEC-N relatif aux nouveaux articles constitutionnels sur la formation montre que la révision de la Constitution n'avait pas pour premier objectif de

revoir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation, mais de *renforcer la coopération* entre la Confédération et les cantons⁹¹. Cette remarque vaut aussi pour le domaine des hautes écoles. Le nouvel article sur les hautes écoles et donc aussi le projet de loi ne visent pas un changement fondamental de la politique des hautes écoles de la Confédération et des cantons, mais plus modestement une *optimisation* qui s'inscrit dans le prolongement des efforts accomplis jusqu'ici. Toutes les expériences faites à ce jour ont montré que des systèmes aussi complexes que celui des hautes écoles ne peuvent être réformés que de manière progressive. Des changements de fond abrupts produisent pratiquement toujours de fortes réactions de rejet, qui ne sont guère contrôlables et remettent souvent en question les acquis précédents.

Le présent projet de loi met en œuvre – avec les autres actes juridiques nécessaires à cette fin – les *objectifs minimaux en matière d'harmonisation et de coordination* clairement demandés par les nouveaux articles constitutionnels sur la formation et les hautes écoles, notamment sur les structures d'études et les passages de l'une à l'autre, les principes de financement et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Avec ses dispositions en matière d'assurance de la qualité et d'accréditation et la création à cette fin d'organes communs et de procédures applicables à toutes les institutions du domaine des hautes écoles, la loi crée par ailleurs les conditions nécessaires à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation, auxquelles la Confédération et les cantons sont tenus de veiller ensemble en vertu de l'art. 61a, al. 1, Cst. Du point de vue de la politique des hautes écoles, cette réforme crée des conditions-cadres harmonisées pour toutes les hautes écoles dans des domaines importants afin de renforcer la compétitivité internationale de chaque haute école, mais aussi de l'espace suisse des hautes écoles dans son ensemble. La Confédération assume une responsabilité particulière dans la *coordination renforcée à l'échelle nationale*: elle dirige les activités coordinatrices conjointes de la Confédération et des cantons, et les décisions importantes requièrent son approbation expresse pour être adoptées.

Autant des voix n'ont cessé de s'élever au cours des dernières décennies pour réclamer une meilleure coordination de l'espace suisse des hautes écoles, y compris au sein de l'Assemblée fédérale, autant difficile s'avère la mise en œuvre pratique de cette revendication pourtant incontestée sur le fond. Toutes les tentatives d'élargir unilatéralement les compétences de coordination de la Confédération dans le domaine des hautes écoles ont échoué dans les faits. Rappelons par exemple le rejet des nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement et la recherche en 1973⁹², ou celui de la loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche en 1978⁹³. Les nouvelles dispositions constitutionnelles avec l'article sur les hautes écoles et sa mise en œuvre dans le projet de loi proposé sont donc volontairement conçus comme une *alternative à une centralisation accrue* de l'espace des hautes écoles, en ce qu'ils mettent en avant la coopération de la Confédération et des cantons en matière de coordination de l'espace des hautes écoles. Ils se limitent volontairement à quelques enjeux centraux.

⁹¹ Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159), ch. 5.3, 5194.

⁹² FF 1972 I 368

⁹³ FF 1978 II 363

Comme les articles constitutionnels sur la formation, le projet de loi a été élaboré dans une *collaboration constructive avec les cantons*. Une condition importante pour la réussite de la mise en œuvre du dispositif proposé est ainsi remplie.

Le projet de loi mise sciemment sur le développement et l'optimisation de la politique suivie jusqu'ici, qui a produit un système des hautes écoles internationalement reconnu pour la qualité de ses prestations d'enseignement et de recherche. Il est bon de souligner à ce propos que ces performances de pointe ne sont pas le fait d'un ou deux établissements, mais d'un grand nombre de hautes écoles de grande qualité.

Des modifications majeures telles que les demandent certains groupes, par exemple l'appel à une procédure d'admission sélective des étudiants par les hautes écoles mêmes, calquée sur le modèle anglo-saxon, auraient des conséquences profondes sur tout le système éducatif, notamment pour le niveau secondaire II, y inclus la formation professionnelle. Cette proposition ne rencontre aucun consensus, ni dans la société ni parmi les acteurs de la politique de la formation. Le même constat vaut pour une participation substantielle des étudiants aux coûts des études. Un tel pas ne serait envisageable que dans le cadre d'une réforme complète du système des bourses. Des propositions dans ce sens ont échoué pour différentes raisons à ce jour. Toutes les études comparatives montrent qu'il n'existe guère d'autre pays européen où la part des étudiants bénéficiant d'aides de l'Etat soit aussi basse qu'en Suisse. Tandis qu'aux Pays-Bas 83 % des étudiants peuvent compter sur un soutien de l'Etat, ils sont à peine 16 % en Suisse⁹⁴. Les questions soulevées dans ce contexte nécessitent un débat plus approfondi et ne peuvent pas être résolues définitivement dans le cadre du présent projet.

2.10 Classement d'interventions parlementaires

Nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2007 P 07.3478 Accréditation et assurance-qualité des universités suisses
(Po Markwalder Bär)

Le Conseil fédéral est chargé d'exposer les avantages et les inconvénients de la situation de monopole en matière d'accréditation et d'assurance-qualité des universités suisses, et de présenter des alternatives.

Les explications relatives aux art. 22 et 23 et 27 à 35 de la loi répondent aux exigences du postulat.

2006 P 06.3613 Universités, hautes écoles spécialisées et écoles professionnelles. Management environnemental et management durable (Po Markwalder Bär)

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner la possibilité d'encourager, dans le cadre des procédures d'accréditation et d'assurance de la qualité, le management environnemental et le management durable dans les universités, les hautes écoles spécialisées et les écoles professionnelles.

La prise en compte du développement durable dans l'accomplissement des tâches est vérifiée, et donc indirectement encouragée dans le cadre de l'accréditation institutionnelle (art. 30).

⁹⁴ Cf. Eurostudent III 2005–2008.

2006 M 06.3408 Formation et recherche prioritaires. Pour une véritable coopération entre la Confédération et les cantons (Mo groupe radical-libéral)

Le Conseil fédéral est chargé notamment d'informer le Parlement sur la manière dont la Confédération et les cantons entendent mettre en place le pilotage de l'espace suisse de formation prévu par la Constitution et de veiller à ce que les montants supplémentaires alloués par la Confédération dans le domaine de la formation et de la recherche n'entraînent aucun désengagement des cantons dans ce même domaine.

La mise en œuvre du mandat constitutionnel demandée par la motion est complètement réalisée par la présente LAHE. Le financement des hautes écoles par la Confédération et les cantons fait partie intégrante de la coordination globale, ce qui répond à l'objet de la motion.

2006 M 05.3381 Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul département (Mo Riklin)

2006 M 05.3380 Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul département (Mo Randegger)

2006 M 05.3379 Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul département (Mo Widmer)

2006 M 05.3378 Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul département (Mo Pfister Theophil)

Le Conseil fédéral est chargé de réorganiser le secteur de la formation, de la recherche et de la technologie de manière cohérente et de le regrouper au sein d'un département.

Le Conseil fédéral a décidé lors de sa séance du 21 mai 2008 de poursuivre l'activité du gouvernement en maintenant la structure et la composition actuelle des départements. Il est parvenu à la conclusion qu'une réforme de la structure des départements ne serait pas à même de produire de plus-value significative. La nouvelle réglementation tient compte de cette décision en attribuant au Conseil fédéral la compétence de désigner son membre compétent siégeant dans la Conférence des hautes écoles et de régler la suppléance de ce dernier.

2006 M 05.3360 Réunir la formation, la recherche et l'innovation dans un seul et même département (Mo Bürgi)

Le Conseil fédéral est chargé de réorganiser le secteur de la formation, de la recherche et de la technologie de manière cohérente et de le regrouper au sein d'un département.

Voir réponse aux motions 05.3378 et 05.3381.

2004 P 04.3601 Financement des hautes écoles (Mo Riklin)

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment il serait possible de prendre davantage en compte les aspects qualitatifs lors de l'élaboration du futur modèle de financement des hautes écoles au lieu de soutenir ces dernières par de simples contributions en fonction du nombre d'étudiants.

Le modèle de financement proposé et ses critères répondent à l'objet du postulat.

2004 M 04.3506 Financement des hautes écoles. Rationalisation des filières coûteuses (Mo Bürgi)

Le Conseil fédéral est chargé de faire en sorte que l'octroi de contributions aux hautes écoles soit subordonné à une collaboration matérielle renforcée entre ces dernières. Il exigera notamment, comme condition préalable, la concentration des filières coûteuses sur certains sites et l'adoption de mesures de rationalisation.

La LAHE donne à la Conférence des hautes écoles la compétence d'adopter une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Le versement des contributions fédérales peut être subordonné à la mise en œuvre de la répartition des tâches décidée. L'objet de la motion est réalisé.

2004 M 04.3484 Financement des hautes écoles. Rationalisation des filières coûteuses (Mo Randegger)

Le Conseil fédéral est chargé de faire en sorte que l'octroi de contributions aux hautes écoles soit subordonné à une collaboration matérielle renforcée entre ces dernières. Il exigera notamment, comme condition préalable, la concentration des filières coûteuses sur certains sites et l'adoption de mesures de rationalisation.

Voir réponse à 2004 M 04.3506.

2005 M 04.3206 Financement des étudiants étrangers dans les hautes écoles (Mo Commission de la science, de l'éducation et de la culture N 03.437)

Le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de la future loi sur les hautes écoles, de soumettre au Parlement le projet d'une norme légale permettant le financement, par la Confédération, des étudiants étrangers des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées, de proposer, en accord avec les cantons, un mode de financement équitable et incitatif et de prévoir le financement nécessaire.

Le modèle de financement s'appuie sur différents critères de calcul dont le nombre d'étudiants, lequel englobe aussi le nombre d'étudiants étrangers.

2003 P 03.3518 Aide aux restructurations des hautes écoles (Po [Berger]-Leumann)

Le Conseil fédéral est prié de veiller à ce que les contributions liées à des projets soient suffisantes pour jouer un rôle incitatif et pour favoriser le lancement de projets de coopération importants entre universités, EPF et hautes écoles spécialisées.

Les contributions liées à des projets sont maintenues en tant qu'instrument central de financement pour les tâches d'importance nationale en matière de politique des hautes écoles et s'adressent à tous les types de hautes écoles au sens de l'espace suisse des hautes écoles.

2003 P 03.3185 Pôle de formation, de recherche et de technologie. «Repenser le système» (Po Commission de la science, de l'éducation et de la culture N 02.089)

Le Conseil fédéral est chargé de créer, d'entente avec les cantons et d'autres milieux intéressés, une base de discussion commune sur la FRT au moyen d'une «table ronde» et de mettre au point, avec les partenaires cités, la vision d'une Suisse pôle d'excellence et d'efficacité en matière de formation, de recherche, de développement et de transfert de connaissance et de technologie, en portant une attention particulière à la place universitaire Suisse.

La présente LAHE est le résultat d'une collaboration intensive et constructive de plusieurs années avec les cantons et différents partenaires du domaine des hautes

à la formation et la fixation des principes applicables à leur octroi (art. 66, al. 1, Cst.) ainsi que celles qui réglementent l'exercice des activités économiques lucratives privées (art. 95, al. 1, Cst.) viennent compléter cette référence, servant de fondement aux dispositions de la loi qui ne sont pas explicitement couvertes par l'article sur les hautes écoles. Elles portent notamment sur les objectifs et les compétences qui ont un lien avec la recherche (voir art. 3, let. b et d, et 13, let. f), la délégation de compétences à la Conférence suisse des hautes écoles pour l'émission de recommandations concernant la perception de taxes d'études et l'octroi de bourses et de prêts par les cantons (art. 11, al. 2, let. f), l'obligation limitée en matière d'accréditation des institutions privées du domaine des hautes écoles (art. 2, al. 4, en lien avec les art. 62 et 63) ainsi que sur les objectifs et la délégation de compétences en matière de réglementation du rapport entre les prestataires publics et privés de formations continues du domaine des hautes écoles et de formations du domaine de la formation professionnelle supérieure (art. 3, let. i, 12, al. 3, let. a, ch. 4).

Chapitre 1 Dispositions générales (art. 1 à 5)

Art. 1 But et objet

L'*al. 1* décrit le but principal du projet de loi qui consiste à créer un espace suisse des hautes écoles coordonné, compétitif et de haute qualité⁹⁵. Il est de ce fait clairement établi que la loi réglemente l'ensemble du domaine suisse des hautes écoles et non pas les hautes écoles isolées qui, elles, relèvent chacune de la compétence d'une collectivité responsable. Les principaux objectifs régissant la coopération entre la Confédération et les cantons, énumérés à l'art. 3, découlent également de ce but relatif à l'ensemble du système suisse des hautes écoles. L'*al. 2* définit les domaines réglementés par la loi en vue d'atteindre ce but. La structure de base et les contenus fondamentaux de la loi sont dès lors déterminés. Cette structure de base permet en outre de caractériser l'espace suisse des hautes écoles sous la forme prévue par l'art. 63a Cst. Il convient de considérer aujourd'hui déjà cet espace suisse des hautes écoles comme partie intégrante de l'espace européen et mondial des hautes écoles. La qualité et la compétitivité doivent de ce fait être mesurées à l'aune des critères internationaux.

Art. 2 Champ d'application

Selon l'*al. 1*, la loi s'applique à toutes les hautes écoles et à toutes les autres institutions du domaine des hautes écoles de la Confédération et des cantons. Ainsi, au sens de l'art. 63a Cst., toutes les institutions publiques du domaine des hautes écoles de la Confédération et des cantons sont prises en compte. L'*al. 2* précise que la loi s'appuie sur deux types distincts de hautes écoles. Le terme de «hautes écoles» couvre, d'une part, les hautes écoles universitaires, c'est-à-dire les universités cantonales et les deux écoles polytechniques fédérales et, d'autre part, les hautes écoles spécialisées cantonales et les hautes écoles pédagogiques cantonales. Par cette énumération, la loi présente le paysage suisse des hautes écoles d'aujourd'hui sans pour autant définir les types de hautes écoles (voir ch. 2.5.1). Il appartiendra à la

⁹⁵ En ce qui concerne le terme d'espace suisse des hautes écoles voir commentaire saint gallois, n. 5 ss ad art. 63a Cst.

Conférence plénière de fixer les caractéristiques de base des deux types de hautes écoles, en tenant toutefois compte des principes identitaires déjà définis par la loi en matière d'admission et, en ce qui concerne les HES, de conception de l'offre d'études. La loi prend ainsi en considération le mandat constitutionnel de *différenciation* (art. 63a, al. 2, 2^e phrase, Cst.; voir aussi art. 5, al. 1, 24 ss, 30, al. 2, 36, al. 1, 44, al. 3, 48, al. 2, 50, 51, al. 5, let. b). L'*al. 3* régleme le champ d'application pour les EPF (EPFL et ETHZ) et les autres institutions fédérales du domaine des hautes écoles (Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle [IFFP], Haute école fédérale de sport de Macolin [HEFSM]). L'ensemble des dispositions de la loi relatives à la coordination commune s'appliquent à ces institutions, à l'exception toutefois des dispositions sur les aides financières fédérales sous la forme de contributions de base, de contributions aux investissements et de contributions aux frais locatifs. Par contre, les contributions liées à des projets accordées pour des mesures ayant une importance pour l'ensemble du système national des hautes écoles (art. 58) peuvent être octroyées à ces institutions fédérales. Enfin, le financement par la Confédération des institutions fédérales du domaine des hautes écoles est exclusivement réglé par les bases légales correspondantes édictées par les organes responsables (voir en particulier la loi sur les EPF⁹⁶ et la loi sur la formation professionnelle⁹⁷). L'*al. 4* étend le champ d'application d'une partie de la loi également à des institutions privées du domaine des hautes écoles. Ces institutions sont soumises aux dispositions sur l'assurance de la qualité et l'accréditation (chap. 5) ainsi qu'à celles relatives à la protection des appellations et des titres (chap. 9). De ce fait, des institutions privées qui souhaitent porter le titre d'université, de haute école spécialisée, de haute école pédagogique ou des appellations apparentées, s'engagent à se soumettre à une accréditation institutionnelle par le Conseil suisse d'accréditation. Ce faisant, il est également clair que cette accréditation ne donne pas aux hautes écoles privées le droit à l'obtention de contributions.

Art. 3 Objectifs

Il s'agit des objectifs les plus importants de l'espace suisse des hautes écoles, objectifs qui sont réalisés à travers la coopération entre la Confédération et les cantons, c'est-à-dire dans le cadre de leur compétence en matière de coordination assumée par le biais de leurs organes communs et en particulier de la Conférence suisse des hautes écoles (voir ch. 2.5.2). Les objectifs ont de ce fait un rapport avec les compétences des organes communs (art. 11, al. 2, et 12, al. 3). On peut donc partir du principe que les mêmes objectifs seront formulés dans le concordat sur les hautes écoles et, partant, dans la convention de coopération (art. 6; art. 3, projet de convention de coopération). Le catalogue des objectifs concrétise le but général formulé à l'art. 1, al. 1. Le succès de l'espace suisse des hautes écoles sera mesuré en fonction du degré de réalisation de ces objectifs en matière de politique des hautes écoles. La manière d'interpréter et de concrétiser les objectifs communs relève de la compétence des organes communs, notamment de la Conférence suisse des hautes écoles. Sur la base des divers objectifs, les organes communs ne peuvent prétendre à aucune compétence décisionnelle directe, tout comme les hautes écoles ne peuvent faire valoir aucun droit. Par contre, des lignes directrices fondamentales pour l'action commune se baseront sur ces objectifs, notamment en ce qui concerne la création

⁹⁶ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (RS 414.110).

⁹⁷ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFP; RS 412.10).

d'un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité (*let. a*), l'encouragement du développement des profils des hautes écoles et la concurrence entre ces dernières (*let. b*), l'encouragement de la création de pôles de compétences et la concentration des offres (*let. c*) et la définition d'une politique nationale cohérente pour les hautes écoles, la recherche et l'innovation de la Confédération et des cantons (*let. d*). Les objectifs ont un lien direct avec l'orientation de la planification de la politique générale des hautes écoles à l'échelle nationale (art. 36, al. 1). La mise en évidence de la perméabilité et de la mobilité au sein des hautes écoles et entre ces dernières fait référence à la disposition constitutionnelle qui demande que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a Cst.). Un autre objectif important porte sur la prévention des distorsions de la concurrence entre le degré tertiaire A et le degré tertiaire B (*let. i*). D'autres objectifs (*let. f à h*) découlent directement des compétences fédérales subsidiaires conférées par l'art. 63a, al. 3 et 5, Cst.

Art. 4 Tâches et compétences de la Confédération dans le domaine des hautes écoles

Cette disposition sert à clarifier les *différents rôles* de la Confédération dans le domaine des hautes écoles. *L'al. 1* confie à la Confédération la direction de la coordination commune lui octroyant un rôle déterminant dans la mise en place de l'espace suisse des hautes écoles. Ce rôle étendu, qui trouve son fondement à l'art. 63a, al. 4⁹⁸, est notamment concrétisé par le devoir de coopérer dans le cadre des décisions prises par la Conférence suisse des hautes écoles (voir art. 17, al. 2, let. b, et 18, al. 2, let. b). Le membre compétent du Conseil fédéral dirige par ailleurs la Conférence suisse des hautes écoles (art. 14, al. 2), et le Conseil fédéral a la charge de la gestion des affaires (art. 15). *L'al. 2* matérialise le devoir conféré par la Constitution à la Confédération d'accorder un soutien financier (art. 63a, al. 2, Cst.). Les conditions requises pour le versement de contributions fédérales aux hautes écoles cantonales et aux institutions du domaine des hautes écoles sont fixées à l'art. 45. *L'al. 3* explicite les tâches de la Confédération en tant que collectivité responsable des EPF et d'autres institutions fédérales du domaine des hautes écoles et établit que les bases juridiques de la collectivité responsable règlent leur gestion et leur financement. Le champ d'application de la loi est ainsi clairement délimité (voir ch. 2.5.1: Compétence et responsabilité inchangées des collectivités responsables). *L'al. 4* permet à la Confédération, non pas de créer de nouvelles institutions du domaine des hautes écoles exigeant une base légale mais de reprendre sur la base d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale, tout ou partie d'une institution du domaine des hautes écoles, avec l'accord et à la demande de la collectivité responsable. Les ordonnances de l'Assemblée fédérale ne sont pas sujettes au référendum (art. 163, al. 1, et 141 Cst.). Les reprises d'institutions doivent dans tous les cas être présentées pour avis au Conseil des hautes écoles. Il est ainsi signifié qu'une telle reprise exige une concertation à l'échelle nationale (voir la création de nouvelles hautes écoles et le droit aux subventions, art. 46, al. 2, LAHE; art. 7, let. h, convention de coopération). *L'al. 5* rappelle notamment le rôle de la Confédération dans le domaine de la recherche scientifique et de l'innovation. L'encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation (art. 64 Cst.), tout comme le soutien apporté aux programmes de formation nationaux et internationaux, s'appuie sur des bases

⁹⁸ Rapport CSEC-N, article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5225).

légales spécifiques, telles que la loi sur la recherche⁹⁹ (y compris les programmes-cadres de recherche de l'UE) ou la loi fédérale relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité¹⁰⁰.

Art. 5 Principes à respecter dans l'accomplissement des tâches

Ces principes constituent les lignes directrices qui régiront la mise en place de l'espace suisse des hautes écoles. *L'al. 1* concrétise le principe constitutionnel de *différenciation* qui trouve son fondement dans le principe d'égalité de traitement (art. 63a, al. 3, 2^e phrase, Cst.). Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération doit prendre en compte les spécificités (tâches, conception de l'offre d'études, conditions d'admission, assurance de la qualité, financement, etc.) des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées, des hautes écoles pédagogiques mais aussi des autres institutions du domaine des hautes écoles (voir le commentaire relatif à l'art. 2 et les points 2.5.1 et 2.5.6). Plusieurs articles de la loi mentionnent cette exigence de prise en compte essentielle pour l'exécution des tâches dans l'espace suisse des hautes écoles (voir également l'art. 30, al. 2, 36, al. 1, 44, al. 3, 51, al. 5). Dans le même esprit, *l'al. 2* concrétise le principe constitutionnel de respect de l'autonomie accordée aux hautes écoles et à leurs collectivités responsables (art. 63a, al. 3, 2^e phrase, Cst.) et complète la disposition par l'obligation de respect des principes de liberté de l'enseignement et de la recherche (art. 20 Cst.; voir aussi les commentaires aux points 2.5.1 et 2.5.6 sur l'importance de l'autonomie des hautes écoles). La loi prévoit le respect du principe de l'autonomie également dans le domaine de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches (art. 36, al. 1).

Chapitre 2 Convention de coopération (art. 6)

Art. 6

L'al. 1 met en œuvre l'art. 63a, al. 4, Cst. en désignant les bases légales fédérales et cantonales nécessaires à la conclusion d'une convention de coopération. Les *al. 2 et 3* définissent le contenu principal et l'*effet constitutif* majeur de cette convention, à savoir la création des organes communs et la délégation de compétences à ces organes. Pour des raisons de transparence, la réserve concernant cette délégation de compétences par la convention de coopération est soulignée aux art. 11, al. 2, et 12, al. 3 (catalogues de compétences de la Conférence suisse des hautes écoles), par la formulation «peut lui déléguer notamment les compétences suivantes»; dans les dispositions qui fixent les tâches et les compétences correspondantes, la formulation «en vertu de la convention de coopération» est employée (art. 8, al. 1, 9, al. 3, 21, 22, al. 2 et 3, 24, al. 2, 25, al. 2, 26, al. 3, 27, al. 4, 32, al. 1 et 53, al. 3). Dans les cas où cette réserve n'est pas mentionnée, la loi concrétise une tâche ou une compétence qui figure déjà dans le catalogue de l'art. 11, al. 2, ou dans celui de l'art. 12, al. 3 (voir par ex. art. 30, al. 2), ou elle définit des principes d'organisation et des procédures qu'elle peut régler elle-même (par ex. art. 20, al. 2). Les objectifs communs

⁹⁹ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche (LR; RS 420.1).

¹⁰⁰ Loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51).

selon l'art. 3 sont également inscrits dans la convention de coopération de manière constitutive. L'al. 4 définit le reste du contenu de la convention. Il souligne que cette dernière peut réglementer certains domaines *de manière subsidiaire et complémentaire* à la loi. A cet égard, le projet de convention de coopération (voir annexe 3 du présent message) se limite aux aspects organisationnels indispensables. La volonté du législateur de réglementer le paysage des hautes écoles de manière relativement détaillée repose sur l'art. 63a, al. 4, 2^e phrase, Cst., qui dispose que la loi définit les compétences qui peuvent être déléguées aux organes communs et fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination. D'un point de vue constitutionnel, *la marge de manœuvre* de la convention de coopération en matière de réglementation est donc restreinte¹⁰¹. Le législateur s'est toutefois efforcé de limiter la loi aux aspects essentiels et indispensables. L'al 5 règle la résolution d'éventuels conflits entre les dispositions de la loi fédérale et celles de la convention de coopération selon le principe *lex superior derogat legi inferiori*. Cette clarification assure la sécurité du droit. De tels conflits peuvent également surgir entre la convention ou des décisions de la Conférence des hautes écoles contenant des règles de droit, d'une part, et les dispositions d'exécution du Conseil fédéral, d'autre part. Dans ces cas, tant la convention de coopération que les décisions de la Conférence des hautes écoles priment sur l'ordonnance du Conseil fédéral¹⁰². Le Conseil fédéral a la compétence de conclure la convention pour la Confédération (al. 6). Du côté des cantons, cette compétence sera réglée dans le concordat sur les hautes écoles.

Chapitre 3 Organes communs

Section 1 Dispositions générales (art. 7 à 9)

Art. 7 à 9

Ces dispositions définissent les organes communs de la Confédération et des cantons qui doivent être créés par la convention de coopération (art. 7) et règlent certaines conditions générales organisationnelles. L'art. 8, al. 1, soumet le personnel des organes communs au droit applicable au personnel de la Confédération¹⁰³ et aux dispositions concernant la responsabilité de cette dernière¹⁰⁴, l'assujettissant ainsi aux mêmes conditions générales organisationnelles que le personnel fédéral. Le Conseil des hautes écoles peut prévoir des dérogations au droit applicable au personnel de la Confédération (mais pas aux dispositions concernant la responsabilité de la Confédération) dans la mesure où l'accomplissement des tâches l'exige. Des dérogations sont par exemple imaginables pour le personnel de l'Agence d'accréditation engagé à l'étranger. L'al. 2 soumet les organes communs à la législation fédérale sur la protection des données et sur les marchés publics¹⁰⁵. Cela assure la protection de la personnalité et des droits fondamentaux des personnes qui traitent des données et garantit les principes de la transparence, de l'utilisation économique

¹⁰¹ Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5208).

¹⁰² Commentaire saint-gallois, n. 41 ad art. 63a Cst.

¹⁰³ Voir loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) et dispositions d'exécution.

¹⁰⁴ Voir loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (RS 170.32) et dispositions d'exécution.

¹⁰⁵ Voir loi fédérale du 18 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) et dispositions d'exécution, ainsi que loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1) et dispositions d'exécution.

des fonds publics et de l'égalité de traitement des prestataires dans le cadre de l'attribution de mandats par les organes communs. Par respect des différentes sensibilités politiques et en raison des tâches particulières qui leur sont confiées, ces organes communs ne sont pas soumis à la loi sur la transparence. Par ailleurs, les règlements d'organisation des organes communs approuvés par le Conseil des hautes écoles contiennent d'autres règles ou renvois spéciaux (voir art. 20, al. 2, et 22, al. 6 et 8). Tant que les actes des organes communs ne prévoient pas de réglementation particulière, la réglementation fédérale appropriée est applicable par analogie. L'*art. 9* dispose que la Confédération prend en charge les coûts de la gestion des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles, gestion dont elle est responsable. Ceux-ci englobent les coûts d'exploitation et de personnel du service correspondant. Quant aux autres coûts de la Conférence suisse des hautes écoles, la Confédération et les cantons les prennent en charge chacun pour moitié. Il s'agit par exemple des coûts liés à l'organisation de congrès par la Conférence suisse des hautes écoles (frais de location, d'hébergement, etc.), des coûts de mandats attribués (expertise, rapports, etc.) et des coûts des comités permanents et non permanents de la Conférence. Pour finir, la Conférence plénière règle la prise en charge des coûts des autres organes communs (*al. 3*).

Section 2 Conférence suisse des hautes écoles (art. 10 à 19)

Art. 10 Statut et fonction

La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe politique supérieur des hautes écoles (*al. 1*). Responsable de la coordination nationale des activités de la Confédération et des cantons dans le cadre du pilotage du domaine des hautes écoles, elle a une position clé dans le paysage suisse des hautes écoles. L'*al 2* prévoit qu'elle siège en Conférence plénière ou en Conseil des hautes écoles. La constitution de la *Conférence plénière* découle en grande partie de l'art. 63a, al. 3, Cst., qui dispose que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité. N'accorder aux cantons qu'une représentation partielle au sein de la Conférence suisse des hautes écoles serait incompatible avec leur statut juridique, étant donné qu'ils sont tous, directement ou indirectement, concernés par la question des hautes écoles et que non seulement ils participent au financement d'au moins une haute école, mais ils sont également signataires de concordats inter-cantonaux sur le financement. C'est pourquoi, la renonciation à la Conférence plénière conduirait presque nécessairement à la création d'une assemblée des cantons signataires du concordat sur les hautes écoles qui disposerait de compétences analogues, mais au sein de laquelle la Confédération ne serait plus représentée. Cette double organisation pourrait affaiblir la position de la Confédération, conduire à des tensions et entraver la réalisation des objectifs communs dans le domaine des hautes écoles suisses. Outre la Conférence plénière, la Conférence suisse des hautes écoles siège en Conseil des hautes écoles responsable de la prise de décision dans les affaires qui concernent en premier lieu les tâches principales des collectivités responsables (art. 12, al. 3). Sont également mis en avant le critère d'efficacité et l'influence des grands cantons responsables d'une haute école, qui assument la plus grande part du financement du système des hautes écoles. Le nombre et la nature des compétences indiquent que le Conseil des hautes écoles siègera nettement plus souvent que la Conférence plénière et qu'il traitera la majorité des affaires.

Art. 11 Conférence plénière

Selon l'*al. 1, let. a*, le «membre compétent du Conseil fédéral, désigné par le Conseil fédéral» siègera au sein de la Conférence plénière du côté de la Confédération. La réglementation ne prévoit donc pas (obligatoirement) un chef de département compétent et tient ainsi compte de la répartition actuelle des compétences dans le domaine des hautes écoles entre deux départements (DFE et DFI). Le Conseil fédéral doit toutefois désigner le membre compétent (art. 12). Pour ce qui est des cantons, ils sont tous représentés au sein de la Conférence plénière par un membre de leur gouvernement (*al. 1, let. b*). La Conférence plénière traite les affaires qui – sous réserve d'une délégation de compétences par la convention de coopération – concernent les droits et les obligations de la Confédération et de tous les cantons (*al. 2*):

- Elle dispose de *compétences législatives et exécutives* en matière de financement et de typologie des hautes écoles: définition des caractéristiques des différents types de hautes écoles (*let. a*), du cadre financier de la planification (*let. b*), des coûts de référence (*let. c*) et des principaux paramètres pour le calcul des contributions fédérales de base et des contributions versées au titre du concordat, comme les catégories de contributions en fonction des disciplines, etc. (*let. d*). La loi se limite à énumérer les compétences législatives les plus importantes. D'autres compétences de la Conférence plénière découlent d'autres dispositions de la présente loi, de dispositions d'autres lois fédérales ou de la convention de coopération (par ex. la réglementation de la prise en charge des coûts des autres organes communs entre la Confédération et les cantons [art. 9, al. 3]);
- La Conférence plénière dispose en outre de compétences *consultatives ou de celle d'émettre des recommandations*: fixation de principes pour la définition des domaines particulièrement onéreux (*let. e*), avis sur les bases de calcul et sur les critères de calcul (art. 51, al. 8, LAHE en lien avec art. 7, let. d, projet de convention de coopération), avis sur la création de nouvelles institutions du domaine des hautes écoles et leur droit aux contributions (art. 46, al. 2, LAHE; art. 7, let. h, projet de convention de coopération) et recommandations concernant la perception de taxes d'études et de l'octroi de bourses et de prêts par les cantons (*let. f*). Accorder une compétence plus étendue à la Conférence suisse des hautes écoles dans ces deux derniers domaines serait incompatible avec les bases constitutionnelles existantes. Les compétences résultant implicitement de la position de la Conférence en tant qu'organe supérieur, comme l'adoption du budget, l'approbation des comptes annuels des organes communs (art. 7, let. i, projet de convention de coopération) et le choix du vice-président de la Conférence suisse des hautes écoles (art. 7, let. j, projet de convention de coopération) sont réglées dans la convention de coopération.

Art. 12 Conseil des hautes écoles

Le Conseil des hautes écoles se compose de quinze membres (*al. 1*): un membre désigné par le Conseil fédéral et quatorze membres des gouvernements des cantons responsables d'une université, d'une haute école spécialisée ou d'une haute école pédagogique. Selon l'*al. 2*, le concordat sur les hautes écoles règle la représentation de ces cantons. Un canton dispose d'un siège au maximum. L'actuel projet de concordat sur les hautes écoles prévoit par exemple un siège pour chaque canton

universitaire (GE, VD, FR, NE, BE, TI, LU, ZH, SG) et une représentation de l'Université de Bâle par un des deux cantons responsables (BS ou BL). En outre, les directeurs cantonaux de l'instruction publique des cantons de Zurich, de Berne et du Tessin représenteront leurs HES (ZFH, HESB et SUPSI), ainsi que leurs HEP (PH-ZH, PH-BE et PH-TI), et les directeurs cantonaux de l'instruction publique des cantons de Fribourg, de Saint-Gall et de Vaud représenteront également leurs HEP (HEP-FR, PH-SG, HEP-VD). Les collectivités responsables des quatre régions concernées par les concordats de hautes écoles spécialisées (FHNW, FHO, HES-SO, FHZ) disposent de quatre sièges. Ceux-ci servent également à la représentation des HEP des cantons de ces régions non encore représentées par un autre membre (PH-FHNW, PHZ, PH-TG, PH-SH, PH-GR, HEP-BEJUNE, HEP-VS). Selon l'*al. 3*, le Conseil des hautes écoles a la compétence de décision dans les affaires qui concernent en premier lieu les tâches des collectivités responsables d'une haute école. Dans ce cas aussi, la loi se limite à énumérer les compétences les plus importantes. D'autres compétences du Conseil des hautes écoles sont définies dans d'autres dispositions de la présente loi, dans des dispositions d'autres lois fédérales ou dans la convention de coopération.

- Le Conseil des hautes écoles dispose d'une série de compétences concernant l'édition de *dispositions fixant des règles de droit* dans les domaines des cycles d'études et du passage d'un cycle à l'autre, de la perméabilité et de la mobilité (*let. a, ch. 1*), des conditions d'admission et de l'offre de programmes d'études dans les HES (art. 25, al. 2; art. 26, al. 3), de l'assurance de la qualité et de l'accréditation (*let. a, ch. 2* et art. 27, al. 4), de la reconnaissance des diplômes (*let. a, ch. 3*), de la formation continue (*let. a, ch. 4*), de l'octroi de contributions fixes (art. 53, al. 3) et des dérogations au droit applicable au personnel de la Confédération (art. 8, al. 1).
- Par ailleurs, il dispose également d'une série de *compétences exécutives*: adoption de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale, répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux (*let. c*), octroi de contributions fédérales liées à des projets (*let. d*), adoption des règlements d'organisation des organes communs et du règlement sur les émoluments de l'Agence d'accréditation (art. 20, al. 2, 22, al. 6 et 8, 35, al. 2), tâches de coordination dans le domaine de la limitation de l'accès à certaines filières, notamment en médecine (*let. e*), élection du Conseil suisse d'accréditation et constitution des comités (art. 22, al. 2, 16, al. 1) et haute surveillance sur les organes dont il élit les membres (*let. f*).
- Pour finir, le Conseil des hautes écoles dispose de *compétences consultatives ou de celle d'émettre des recommandations* dans les domaines de l'admission aux HEU et aux HEP (art. 24, al. 2), de la participation des personnes relevant des hautes écoles (*let. b*), des priorités de l'encouragement de la recherche par la Confédération (art. 8, let. h, projet de convention de coopération) et de la reprise de hautes écoles existantes par la Confédération (art. 4, al. 4, LAHE; art. 8, let. i, projet de convention de coopération).

Art. 13 Participation avec voix consultative

Une série d'autres acteurs importants sur le plan de la politique suisse des hautes écoles et de la recherche participent aux séances de la Conférence suisse des hautes écoles (Conférence plénière et Conseil des hautes écoles) avec *voix consultative*.

Non seulement ces acteurs participent aux séances, mais ils ont également un droit d'accès aux informations indispensables concernant les affaires de la Conférence suisse des hautes écoles et peuvent remettre des avis ou des recommandations. Les représentants des étudiants (*let. g*) sont désignés par la représentation nationale des associations d'étudiants. Selon la *let. i*, la Conférence suisse des hautes écoles peut inviter d'autres personnes et organisations à participer aux séances avec voix consultative. Elle peut ainsi faire appel par exemple à des représentants du FNS ou de la CTI, à d'autres représentants de l'administration fédérale, à des experts suisses et étrangers ou à des représentants de milieux directement intéressés afin de se former une opinion et de prendre des décisions concernant un point de l'ordre du jour.

Art. 14 Présidence

L'*al. 2* dispose que la Conférence suisse des hautes écoles (dans ses deux formes) est dirigée par un président, qui est le membre *compétent* du gouvernement fédéral *désigné* par le Conseil fédéral. Cet alinéa tient compte notamment de la décision du Conseil fédéral du 21 mai 2008 dans laquelle celui-ci précise qu'il continuera son activité gouvernementale en conservant la structure actuelle des départements. En dérogation à la réglementation générale de la suppléance selon l'art. 22 LOGA¹⁰⁶, le Conseil fédéral peut émettre une réglementation spéciale de la suppléance de son membre compétent pour le domaine des hautes écoles, ce qui permet, au vu de la répartition actuelle des départements, une suppléance de l'autre membre du Conseil fédéral responsable de la politique des hautes écoles. Outre le président, la présidence comprend deux vice-présidents élus par la Conférence plénière parmi les représentants des cantons responsables d'une haute école (art. 7, *let. j*, projet de convention de coopération). Selon l'*al. 3*, les vice-présidents participent à la direction de la Conférence suisse des hautes écoles. Cela signifie qu'ils sont consultés à temps lors de la préparation des affaires, en particulier lors de la définition de l'ordre du jour et qu'ils sont impliqués dans la formation d'opinion. La grande responsabilité en matière de conduite accordée au Conseil fédéral par la réglementation de la présidence de la Conférence suisse des hautes écoles découle du rôle dirigeant de la Confédération (art. 4, *al. 1*). Outre la direction de la Conférence suisse des hautes écoles, la présidence entretient des relations avec les institutions nationales de formation et de recherche (par ex. FNS, CTI, académies, etc.) et avec les représentations nationales des personnes relevant des hautes écoles, qui comprend non seulement des étudiants, mais également des enseignants et des membres du corps intermédiaire et du personnel administratif. Les organisations doivent donc désigner des représentants au niveau national. Par exemple, la constitution d'une table ronde traitant des principales questions relatives à la politique des hautes écoles et de la recherche est envisagée avec libre choix des participants par la présidence. Pour finir, l'*al. 5* engage la présidence à inviter les milieux intéressés à donner leur avis lors de la préparation de «décisions importantes» de la Conférence suisse des hautes écoles. Cette disposition vise – comme une procédure de consultation dont les principes s'appliquent par analogie – d'une part à impliquer les milieux intéressés à la formation d'opinion et à la prise de décision de la Conférence suisse des hautes écoles et, d'autre part, à permettre à celle-ci de recueillir des informations sur l'acceptation, le degré d'applicabilité et l'exactitude des mesures quant au fond. Le choix des «décisions importantes» et des «milieux intéressés» invités appartient à la

¹⁰⁶ RS 172.010

présidence. Celle-ci tient dûment compte de la possibilité mentionnée d'inviter des personnes ou des organisations aux séances de la Conférence suisse des hautes écoles avec voix consultative.

Art. 15 Gestion des affaires et collaboration

La Confédération disposant d'un rôle important dans le cadre de la coordination commune, elle est autorisée à gérer les affaires de la Conférence suisse des hautes écoles (*al. 1*). Il s'agit principalement de la planification et de la préparation des séances, de la préparation de l'ordre du jour, de l'information et du soutien des comités, de la communication, de la coordination avec les autres organes communs, etc. En raison de la répartition actuelle des compétences dans le domaine des hautes écoles entre deux départements, il est indispensable que le Conseil fédéral puisse charger «un département» de la gestion des affaires. Selon l'*al. 2*, le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance l'organisation et la forme concrète de la collaboration entre les départements concernés par les questions relevant des hautes écoles. Cette façon de réglementer la gestion des affaires rend inutile la création d'un secrétariat propre à la Conférence suisse des hautes écoles, tel qu'il existe aujourd'hui pour la Conférence universitaire suisse. Par contre, l'obligation de collaboration entre les départements chargés de la gestion des affaires et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (*al. 3*) est essentielle pour assurer la préparation harmonieuse et coordonnée des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles.

Art. 16 Comités

La création de comités par le Conseil des hautes écoles (*al. 1*) permet, d'une part, le traitement de problématiques techniques et, d'autre part, l'implication de représentants de milieux intéressés dans la coordination commune du domaine des hautes écoles. Les comités peuvent aborder des thèmes liés à la politique des hautes écoles de leur point de vue et prendre position à l'intention de la Conférence suisse des hautes écoles. Ainsi, un comité permanent pour la médecine universitaire (*let. a*) s'impose, car il s'agit d'un domaine onéreux de la politique des hautes écoles qui a des interfaces avec la politique de la santé. Pour réussir la coordination dans ce domaine, il est donc raisonnable de constituer un comité permanent dans lequel des personnes non-membres de la Conférence suisse des hautes écoles (par ex. directeurs de la santé publique, directeur de l'Office fédéral de la santé publique) peuvent également siéger (*al. 2*). La création d'un *comité permanent* composé de représentants des organisations du monde du travail (*al. 1, let. b*) assure – en tenant compte des résultats de la procédure de consultation (voir ch. 2.3.1) – que ces milieux soient également informés des développements du domaine des hautes écoles, qu'ils échangent leurs expériences et qu'ils expriment leurs souhaits communs lors du processus de décision de la Conférence suisse des hautes écoles (*organe d'information, d'échange et de conseil*). La possibilité de mettre en place d'autres comités permanents ou non (*let. c*) permet à cette dernière d'entrer en matière, le cas échéant, sur de nouveaux développements. Les comités permanents sont représentés au sein de la Conférence suisse des hautes écoles par leur président avec voix consultative (art. 13, let. h).

Art. 17 Procédure de décision en Conférence plénière

Selon l'*al. 2*, l'adoption d'une décision en Conférence plénière requiert, d'une part, la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents de la Confédération et des cantons et, d'autre part, la voix de la Confédération. En prévoyant l'appui nécessaire de la Confédération, la loi tient compte du rôle de conduite de cette dernière, de sa responsabilité générale et de son engagement financier dans l'espace des hautes écoles. Parallèlement, cette disposition vise à éviter la défense unilatérale des intérêts par la Confédération et par les cantons grâce au principe du *check and balances* (poids et contrepoids). L'*al. 3* permet à la Confédération et aux cantons de prévoir, dans la convention de coopération, une procédure de décision plus simple pour certaines décisions. Selon l'art. 9, al. 1, du projet de convention de coopération, la majorité simple des membres présents suffit pour les élections, les décisions de procédure, les avis et les recommandations¹⁰⁷; les décisions peuvent exceptionnellement être prises par voie de correspondance (art. 9, al. 2, projet de convention de coopération).

Art. 18 Procédure de décision en Conseil des hautes écoles

La procédure de décision en Conseil des hautes écoles est plus nuancée que celle en Conférence plénière. Elle tient également compte (*al. 1*) du nombre d'étudiants fréquentant les hautes écoles des cantons responsables représentés. Les représentants de ces cantons obtiennent un certain nombre de points (de vote) en fonction de ce nombre. Le nombre total de points et leur répartition entre les quatorze représentants des cantons sont fixés par le concordant sur les hautes écoles. La prise de décision requiert non seulement la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents et l'approbation de la Confédération, mais également la majorité simple des points (*al. 2, let. c*). Cette règle pondère la force électorale des cantons responsables de manière proportionnelle au nombre de leurs étudiants et tient compte de l'importance de chaque haute école. Elle équilibre non seulement les intérêts de la Confédération et ceux des cantons gérant des hautes écoles, mais aussi les intérêts des grands cantons responsables de hautes écoles et ceux des plus petits. Elle permet en outre d'éviter la défense unilatérale des intérêts de la Confédération, d'une part, et des cantons, d'autre part, ainsi que les déséquilibres au niveau de la défense des intérêts de chaque canton. Malgré la différence de procédure, la Conférence suisse des hautes écoles ne perd pas sa capacité d'action. L'*al. 3* prévoit, comme l'art. 17, al. 3, que la convention de coopération peut définir une procédure de décision plus simple, à savoir la majorité simple des membres présents pour les décisions de procédure et

¹⁰⁷ Sont concernés en particulier les avis sur les dispositions d'exécution et sur la combinaison et la pondération des critères de calcul pour les contributions de base (art. 7, let. d, projet de convention de coopération), les avis sur la création de nouvelles institutions du domaine des hautes écoles et leur droit aux contributions (art. 46, al. 2, LAHE; art. 7, al. h, projet de convention de coopération), les recommandations au sujet de la perception de taxes d'études et de l'octroi de bourses et de prêts par les cantons (art. 11, al. 2, let. f, LAHE), le choix des vice-présidents de la Conférence suisse des hautes écoles (art. 7, let. j, projet de convention de coopération) ou la prise de position sur la fixation des subventionnements quadriennaux, la définition des critères permettant de juger l'écart et la proposition du Conseil fédéral d'adapter les taux de financement (art. 72, al. 3, LAHE).

les avis (art. 9, al. 1, projet de convention de coopération)¹⁰⁸. Des décisions peuvent exceptionnellement être prises par voie de correspondance (art. 9, al. 2, projet de convention de coopération).

Art. 19 Implication de l'Assemblée fédérale

En complément au *droit* général à l'information accordé aux commissions parlementaires compétentes du Conseil national et du Conseil des Etats (art. 150 LParl), l'*al. 1* instaure l'*obligation* générale d'information par le Conseil fédéral «sur les développements majeurs de la politique suisse des hautes écoles». Vu les compétences et la portée des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles, il est très important d'un point de vue politique que les commissions compétentes (CSEC-CE et CSEC-N) soient informées à temps de ces développements afin de pouvoir se prononcer; cette information va également dans le sens de la fiabilité et du soin apporté à la préparation des décisions de l'Assemblée fédérale en matière de politique de formation, en particulier dans le domaine du financement. L'implication de l'Assemblée fédérale est également due à l'exigence d'une légitimation démocratique plus forte de la politique suisse des hautes écoles. Le concordat sur les hautes écoles devra prévoir des règlements analogues pour les parlements cantonaux. L'*al. 2* engage expressément le Conseil fédéral à porter formellement à la connaissance des commissions compétentes, en règle générale sous forme de rapport, la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et les *décisions importantes en matière de coordination* concernant la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux de la Conférence suisse des hautes écoles. Le rapport d'évaluation (art. 69 LAHE) constitue une autre obligation d'information du Conseil fédéral vis-à-vis du Parlement.

Section 3

Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (art. 20 à 21)

Art. 20 Composition et organisation

Le deuxième organe commun de la Confédération et des cantons se compose, selon l'*al. 1*, des recteurs ou présidents des hautes écoles suisses. Les EPF sont représentées par leur président. Les *al. 2 et 3* prévoient pour cet organe une large autonomie en matière d'organisation et de finances. La Conférence des recteurs des hautes écoles suisses se constitue, s'organise et se gère elle-même. Le règlement d'organisation, le budget et les comptes annuels doivent cependant être approuvés ou adoptés par la Conférence suisse des hautes écoles (art. 7, let. i, et 8, let. e, ch. 1, projet de convention de coopération). La Conférence des recteurs des hautes écoles suisses constitue des chambres pour préparer et traiter les questions spécifiques du

¹⁰⁸ Sont concernés les avis sur les priorités de l'encouragement de la recherche par la Confédération (art. 8, let. h, projet de convention de coopération), sur la reprise partielle ou intégrale d'institutions universitaires par la Confédération (let. i), sur le rapport d'évaluation selon l'art. 69 LAHE (let. j), sur les dépenses donnant droit à des contributions aux investissements et aux frais locatifs (let. k), sur l'ouverture de négociations par la Confédération sur des accords internationaux (let. l) et sur les crédits d'études et les critères d'accréditation spéciaux prévus aux art. 12, al. 3, et 24, al. 3, LPMéd (let. m).

domaine des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées ou des hautes écoles pédagogiques (art. 10, al. 3, projet de convention de coopération).

Art. 21 Tâches et compétences

La Conférence des recteurs des hautes écoles suisses est l'organe académique central de soutien à la coordination et à la coopération entre les hautes écoles (*let. a*). Son président et son vice-président représentent les hautes écoles au sein de la Conférence suisse des hautes écoles où ils siègent avec voix consultative (*let. b*, art. 13, *let. d*). A la différence des autres participants à la Conférence suisse des hautes écoles avec voix consultative, les représentants de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses ont des droits et des obligations plus étendus. Ils peuvent faire des propositions à la Conférence suisse des hautes écoles (art. 11, al. 3, projet de convention de coopération). La Conférence des recteurs des hautes écoles suisses participe en outre à la préparation des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles et veille à la mise en œuvre des décisions de celle-ci dans les hautes écoles. Les conférences des recteurs des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques assument déjà de nombreuses tâches de coordination¹⁰⁹. La nouvelle *responsabilité étendue* de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses au niveau du *système* apparaît en particulier dans la procédure de planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et dans la répartition des tâches; en effet, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses assume d'importantes tâches de coordination entre les hautes écoles ainsi que des tâches de planification vis-à-vis de la Conférence suisse des hautes écoles (voir explications sur l'art. 38 et 40, al. 2). Il est important que la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses collabore avec les organes communs pour défendre de manière ciblée les intérêts de l'enseignement et de la recherche dans les processus de décision de la Conférence suisse des hautes écoles. Elle joue ainsi également le rôle majeur de gardienne de l'autonomie des hautes écoles. Dans le cadre de sa fonction de coordination et de coopération, elle consulte les organisations nationales des personnes relevant des hautes écoles et les invite à participer à des commissions et à des groupes de travail (art. 11, al. 5, projet de convention de coopération). De même, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses invite les présidents du Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST), du Fonds national suisses (FNS) et de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) à assister à ses séances avec voix consultative, afin de les associer à la formation d'opinion et à la prise de décision (art. 11, al. 6, projet de convention de coopération). Elle gère en outre – comme avant – un centre d'information destiné aux étudiants, aux hautes écoles et aux autres milieux intéressés sur la reconnaissance des équivalences entre les diplômes d'études suisses et étrangers dans le domaine des hautes écoles (art. 11, al. 4, projet de convention de coopération). La Confédération conserve toutefois la compétence pour évaluer l'équivalence des diplômes étrangers avec les *diplômes des hautes écoles spécialisées* aux fins de les faire valoir sur le marché du travail (art. 70). Quant à l'équivalence des diplômes suisses et étrangers dans le domaine de la formation des enseignants, elle relève de la compétence des cantons. La question des admissions reste dans la sphère de compétences des hautes écoles. Outre sa

¹⁰⁹ Voir le site Internet des différentes conférences des recteurs (www.crus.ch; www.kfh.ch; www.cohep.ch). Ces conférences ont des tâches de coordination déterminantes par exemple dans les domaines de la perméabilité, du processus de Bologne, de la formation continue et des programmes de master.

fonction en tant qu'organe commun, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses exécute également des tâches à l'échelle nationale et internationale. Elle est ainsi entre autres membre de l'Association des universités européennes (AUE).

Section 4

Conseil suisse d'accréditation et Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité (art. 22 à 23)

Art. 22 Conseil suisse d'accréditation

L'*al. 1* décrit le Conseil suisse d'accréditation, principal organe d'assurance de la qualité, institué comme les autres organes par la convention de coopération. Son indépendance par rapport au monde politique est une exigence de base. Cette exigence est exprimée par la composition du Conseil suisse d'accréditation et par une série de critères techniques (et non politiques). Ainsi, les membres sont issus du domaine des hautes écoles, notamment du domaine de l'enseignement et de la recherche, et du monde du travail. Une représentation appropriée des deux sexes est également prévue, tout comme celle des étudiants et d'une minorité d'experts actifs à l'étranger¹¹⁰. Selon l'*al. 2*, en lien avec l'art. 8, let. o, du projet de convention de coopération, le Conseil des hautes écoles élit les membres du Conseil suisse d'accréditation. Le fait que ce dernier n'est soumis à aucune directive (*al. 4*) constitue un élément important de son prestige et de son indépendance. Le Conseil suisse d'accréditation dispose de la même autonomie organisationnelle et financière que la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses. Il s'organise lui-même, se dote d'un règlement d'organisation, a son propre budget pour lui-même et pour son Agence et tient sa propre comptabilité. Les règlements d'organisation, les budgets et les comptes annuels doivent cependant être approuvés ou adoptés par la Conférence suisse des hautes écoles (*al. 6 et 7*, en lien avec l'art. 7, let. i, et 8, let. e, ch. 2, projet de convention de coopération).

Art. 23 Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité

L'Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité (Agence d'accréditation) est un établissement non autonome. Elle n'a pas la personnalité juridique, elle ne jouit donc pas des droits civils, ne dispose pas de fonds propres et ne peut pas être rendue responsable. Le Conseil suisse d'accréditation peut toutefois suivre une comptabilité séparée pour l'Agence d'accréditation. Les tâches de cette dernière sont définies à l'art. 32. L'Agence d'accréditation mène la procédure d'accréditation (art. 32, al. 1) et peut exécuter des mandats en matière d'accréditation et d'assurance de la qualité pour le compte de tiers, si ses ressources le permettent (art. 13, al. 4, projet de convention de coopération). En raison de l'indépendance de l'ensemble de la procédure d'accréditation, elle n'est pas subordonnée à la Conférence suisse des hautes écoles, mais au Conseil suisse d'accréditation. Celui-ci nomme le directeur de l'Agence d'accréditation et son suppléant et édicte, sur proposition de ce directeur, le règlement d'organisation de l'Agence d'accréditation, qui doit être approuvé par le Conseil des hautes écoles (art. 22, al. 8). Le Conseil suisse d'accréditation est

¹¹⁰ De manière analogue à l'art. 57e, al. 2, LOGA (RS 172.010) et à l'art. 8c, al. 1, OLOGA (RS 172.010.1), toute commission extraparlamentaire doit se composer d'au moins 30 % d'hommes et d'au moins 30 % de femmes. L'objectif à terme est d'atteindre la parité.

habilité à donner des directives à l'Agence d'accréditation. Il limitera toutefois l'exercice de cette compétence aux questions politiques stratégiques – conformément au principe répandu sur le plan international concernant la séparation entre préparation des décisions et prise de décision – et n'ingérera pas dans les affaires de l'Agence d'accréditation sans raison particulière.

Chapitre 4

Admission aux hautes écoles et nature des études dans les hautes écoles spécialisées (art. 24 à 26)

Art. 24 Admission aux hautes écoles universitaires et aux hautes écoles pédagogiques

L'al. 1 désigne la maturité gymnasiale comme principale voie d'accès au premier cycle d'études des HEU et des HEP. La notion de «maturité gymnasiale» comprend les certificats de maturité cantonaux reconnus sur le plan national ou cantonal¹¹¹ et les certificats de maturité établis sur la base d'un examen suisse de maturité¹¹². *L'al. 2* dispose que les HEU et les HEP peuvent aussi prévoir l'admission d'étudiants sur la base d'une «formation antérieure jugée équivalente». Le Conseil des hautes écoles édictera à l'intention des hautes écoles des *directives* concernant l'équivalence en vue de soutenir une harmonisation sur le plan national dans ce domaine. Les réglementations en vigueur concernant la reconnaissance de certificats de maturité professionnelle en lien avec des certificats d'examens complémentaires pour l'admission aux hautes écoles universitaires¹¹³ (passerelle Dubs) devront être maintenues dans ce contexte.

Art. 25 Admission aux hautes écoles spécialisées

L'al. 1 énumère les formations préalables valables pour l'admission au premier cycle d'études dans une haute école spécialisée (voir art. 5, al. 1 à 3, LHES). Par rapport à la réglementation actuelle, une *attribution* claire à un niveau de formation préalable et une *différenciation* nette entre les formations préalables font toutefois défaut en ce qui concerne les différents domaines d'études. A titre d'exemple, actuellement la maturité spécialisée est mentionnée expressément comme formation préalable reconnue pour des études dans une HES uniquement dans le domaine de la santé, du social et des arts; de même, la maturité gymnasiale, assortie d'un examen d'aptitude dans l'une des filières du domaine d'études Musique, théâtre et autres arts, est considérée comme suffisante. En outre, de nos jours, le traitement de *formations préalables équivalentes* est réglé dans la LHES et dans ses dispositions

¹¹¹ Voir l'ordonnance du 15 février 1995 sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RS 413.11); le règlement de la CDIP du 16 janvier 1995 de reconnaissance de la maturité gymnasiale; la convention administrative des 16 janvier/15 février 1995 passée entre le Conseil fédéral suisse et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) concernant la reconnaissance des certificats de maturité.

¹¹² Voir l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'examen suisse de maturité (RS 413.12).

¹¹³ Voir l'ordonnance du 19 décembre 2003 relative à la reconnaissance des certificats de maturité professionnelle pour l'admission aux hautes écoles universitaires (RS 413.14).

d'exécution¹¹⁴. De ce fait, conformément à l'*al.* 2, la Conférence suisse des hautes écoles *précise* par domaine d'études les conditions d'admission sous la forme de *dispositions légales*. Dans ce cadre, elle peut aussi prévoir des conditions complémentaires plus contraignantes que celle prévues à l'*al.* 1 (par ex. examens d'aptitude supplémentaires dans le domaine d'études Musique, théâtre et autres arts). Tant que le Conseil des hautes écoles n'a pas, au sens de l'*al.* 2, mis en œuvre ces principes, les conditions d'admission sont réglées par le droit actuel des HES, conformément à l'art. 73.

Art. 26 Nature des études dans les hautes écoles spécialisées

Compte tenu des prises de position lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral estime nécessaire de régler la conception des programmes d'études dans les HES en référence à la LHES. L'*al.* 1 reprend, de ce fait, la réglementation actuelle de l'art. 3, al. 1, LHES, qui décrit le mandat de formation des HES. Il souligne que la tâche prioritaire des HES est de dispenser une *formation axée sur la pratique*. La transmission du savoir nécessaire et l'application de connaissances et de méthodes scientifiques, ainsi que, dans le domaine des arts, d'aptitudes créatrices et artistiques, s'inscrivent dans le cadre de cette formation axée sur la pratique. L'*al.* 2 fonde le principe contenu dans la LHES selon lequel le diplôme bachelor doit en règle générale attester la qualification professionnelle de leurs détenteurs. Seul le domaine des arts connaît des exceptions, reconnues de manière générale, à cette règle¹¹⁵. Ce principe implique simultanément que les qualifications professionnelles complémentaires soient impérativement transmises au second cycle d'études. Afin d'assurer l'application du principe de la qualification professionnelle, l'*al.* 3 autorise le Conseil des hautes écoles à fixer les principes applicables à l'offre de programmes d'études, notamment la qualification professionnelle exigée des étudiants pour accéder au premier et au second cycles d'études. Cette disposition permettrait notamment au Conseil des hautes écoles de continuer à appliquer, en tout ou en partie, les principes en vigueur relatifs à l'offre master dans les HES (nombre minimum d'étudiants, qualifications des enseignants, conditions d'admission, exigences posées à la recherche appliquée et au développement, etc.)¹¹⁶. L'application des principes est de la responsabilité principale des collectivités responsables et des hautes écoles. Le devoir du respect des principes est, d'une part, vérifié par le biais de l'accréditation institutionnelle (art. 30, al. 1, let. a, ch. 2) et, d'autre part, soutenu par certains aspects de planification financière. Les offres d'études HES qui ne respectent pas ces principes (cf. art. 37, al. 2) et, par là-même, les conditions émises par le Conseil des hautes écoles, ne sont pas incluses dans la planification financière de la Confédération et des cantons, tout particulièrement dans l'évaluation des besoins financiers. Par conséquent, les HES ne se voient pas non plus octroyer de subventions fédérales ou intercantionales pour de telles offres d'études.

¹¹⁴ Pour les domaines TED, il faut se référer à l'ordonnance du DFE du 2 septembre 2005 concernant l'admission aux études dans les hautes écoles spécialisées (RS 414.715). Pour les domaines SSA, les décisions des conférences intercantionales compétentes (dites «profils») sont déterminantes (voir art. 5, al. 2, LHES).

¹¹⁵ Voir par exemple pour la situation dans le domaine de la musique, le rapport de l'OFFT du 20 juin 2006 intitulé *Introduction des filières d'études bachelor et master dans les hautes écoles de musiques suisses* (http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00401/index.html?lang=fr&download=__JjKbNoKSn6A--).

¹¹⁶ Voir la Convention du 24 août 2007 entre la Confédération et les cantons sur la création de filières d'études master dans les hautes écoles spécialisées (RS 414.713.1).

Chapitre 5 Assurance de la qualité et accréditation (art. 27 à 35)

Art. 27 Assurance et développement de la qualité

En vertu de l'art. 63a, al. 3, Cst., la Confédération et les cantons veillent ensemble à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. L'organisation de l'assurance de la qualité relève des hautes écoles autonomes. L'al. 1 fixe les devoirs et l'objectif de l'assurance de la qualité dans les institutions des hautes écoles: répondre à des exigences élevées en matière d'enseignement, de recherche et de services et développer leur qualité de manière continue. L'al. 2 dispose que l'assurance de la qualité incombe aux hautes écoles. Conformément à l'al. 3, celles-ci sont tenues de créer et de mettre en œuvre un système d'assurance de la qualité, dont elles vérifient périodiquement l'efficacité. Selon l'al. 4, le Conseil des hautes écoles fixe les principes de l'assurance de la qualité. De nos jours déjà, les institutions des HEU et les HES sont tenues de gérer des systèmes d'assurance de la qualité¹¹⁷. Tout comme les directives sur l'accréditation et la procédure d'accréditation, le système d'assurance de la qualité se fondera sur des normes internationales.

Art. 28 Accréditation institutionnelle et accréditation de programmes

L'al. 1 distingue l'accréditation institutionnelle de l'accréditation de programmes. L'al. 2 détermine l'impact de l'accréditation institutionnelle: celle-ci octroie le droit à l'appellation «université», «haute école spécialisée» ou «haute école pédagogique», y compris dans ses formes dérivées (voir art. 29), et constitue la condition sine qua non pour une reconnaissance comme ayant droit aux contributions (voir art. 45, al. 1, let. a et al. 2, let. a) et pour les accréditations de programmes conformément à la présente loi. En conséquence, la loi exige de toutes les institutions publiques du domaine des hautes écoles qui revendiquent des appellations protégées *ou* souhaitent être reconnues en tant qu'ayant-droits à des contributions ou le rester qu'elles se soumettent à une accréditation institutionnelle. Les hautes écoles et les institutions du domaine des hautes écoles de droit privé sont tenues à se soumettre à une accréditation institutionnelle uniquement si elles entendent utiliser les appellations protégées mentionnées précédemment. L'al. 3 précise que l'accréditation de programmes est facultative et qu'aucun impact n'en dépend.

Art. 29 Droit à l'appellation

Ce n'est que lorsqu'une institution du domaine des hautes écoles a obtenu son accréditation institutionnelle qu'elle a le droit d'utiliser l'appellation «université», «haute école spécialisée» ou «haute école pédagogique» ou d'adopter l'une des formes dérivées de ces appellations. Pour des questions d'uniformisation et de clarté, les directives d'accréditation doivent définir les appellations liées à une accréditation

¹¹⁷ Voir les directives de la CUS du 7 décembre 2006 pour l'assurance qualité dans les hautes écoles universitaires suisses (RS 414.205.2), art. 14, al. 2, let. f, et art. 17a, al. 1, LHES.

pour les institutions monodisciplinaires du domaine des hautes écoles¹¹⁸. Selon l'*al. 2*, le droit à l'appellation s'étend aux langues autres que les langues nationales. Par là même, il apparaît clairement que d'autres appellations courantes dans le domaine des hautes écoles telles que haute école, académie, institut, etc. peuvent être utilisées librement, sous réserve des réglementations cantonales et des réglementations sur la concurrence déloyale. Le *droit à l'appellation* est complété d'une *protection* des appellations (voir art. 62 et 63). De la sorte, les conditions sont réunies pour une utilisation loyale des appellations mentionnées plus haut sur le plan national. La transparence et la protection des institutions du domaine des hautes écoles bénéficiant d'une accréditation institutionnelle s'en trouvent ainsi améliorées. Le droit à l'appellation et la protection des appellations ne valent que pour les institutions du domaine des hautes écoles offrant des formations axées sur le marché du travail. Cela n'est pas le cas notamment des institutions telles que les universités du troisième âge ou les universités pour enfants (droit transitoire: voir art. 76).

Art. 30 Conditions de l'accréditation institutionnelle

Outre l'obligation de mettre en œuvre une assurance de la qualité et de respecter les principes afférents édictés par le Conseil des hautes écoles, la loi précise également les exigences en matière d'accréditation institutionnelle. L'*al. 1, let. a*, fixe une série d'exigences que doivent garantir les systèmes d'assurance de la qualité dans les hautes écoles. Parmi elles, trois exigences méritent tout spécialement d'être mentionnées: la qualité élevée, basée sur des critères reconnus sur le plan international, de l'enseignement, de la recherche et des services; le respect des conditions d'admission aux HES et des principes concernant la nature des études ainsi qu'une direction et une organisation efficaces. Cela ne présuppose toutefois aucun modèle national uniforme de gouvernance des hautes écoles. Les hautes écoles doivent être organisées de telle sorte que, d'une part, leur autonomie décisionnelle soit garantie dans le cadre des prescriptions légales et des (éventuels) mandats de services des collectivités responsables des hautes écoles et, d'autre part, l'aptitude à gérer des organes de direction universitaires soit assurée. L'autonomie de la haute école s'exprime aussi dans le fait que l'école ne doit pas seulement pouvoir déterminer de manière décisive ses lignes directrices et son plan de développement, mais également que son système d'assurance de la qualité soit conçu de façon à vérifier si le mandat choisi par elle est réellement rempli (*ch. 7*). D'autres exigences sont déterminées à la *let. b* en ce qui concerne le droit à l'appellation: les institutions de formation souhaitant se faire accréditer comme «université» ou «haute école spécialisée» doivent proposer au moins deux disciplines (par ex. droit et économie) ou domaines d'études (par ex. travail social et design). La *let. c* exige des institutions requérantes qu'elles présentent les garanties pour la pérennité des institutions à accréditer. Cette exigence permet de veiller à la protection des étudiants et à la renommée des hautes écoles suisses. Il faut éviter que les institutions du domaine des hautes écoles ne disposant ni d'un plan de développement et financier convaincant ni de bases financières solides reçoivent une accréditation institutionnelle. Sur proposition du Conseil

¹¹⁸ Voir les désignations liées à l'accréditation pour les institutions du domaine des hautes écoles universitaires conformément à l'art. 2, al. 2, des directives de la CUS (RS 414.205.3): université, institution universitaire, institution du domaine des hautes écoles universitaires qui offre des filières d'études de niveau bachelor, institution du domaine des hautes écoles universitaires qui offre des filières d'études de formation post-grade.

d'accréditation, le Conseil des hautes écoles précise les conditions d'accréditation conformément à l'*al. 2* en lien avec l'art. 12, al. 3, let. a, ch. 2, dans le cadre des directives d'accréditation en tenant compte des spécificités des HEU, des HEP, des HES et des autres institutions du domaine des hautes écoles¹¹⁹. Les directives d'accréditation doivent accorder une attention toute particulière aux spécificités des institutions monodisciplinaires (par ex. à propos de l'organisation et de la direction).

Art. 31 Conditions de l'accréditation de programmes

L'*al. 1* se limite à la formulation des deux conditions principales requises pour une accréditation de programmes réussie. L'institution du domaine des hautes écoles doit garantir que l'enseignement sera d'une qualité élevée et que le programme d'études pourra être achevé. Ces conditions doivent également être précisées dans les directives d'accréditation (*al. 2*).

Art. 32 Procédure d'accréditation

En vertu de l'*al. 1*, l'Agence d'accréditation mène la procédure d'accréditation. Les *al. 2 et 3* règlent la collaboration avec d'autres agences d'accréditation, le cas échéant. Sur mandat du Conseil suisse d'accréditation, le Conseil des hautes écoles fixe la procédure d'accréditation conformément à l'*al. 4* en lien avec l'art. 12, al. 3, let. a, ch. 2. La procédure doit répondre aux exigences communes sur le plan international¹²⁰. Les dispositions relatives à la procédure sont souvent réglées parallèlement dans les directives d'accréditation¹²¹. Contrairement à l'acceptation générale, ces directives revêtent non pas le caractère d'ordonnances administratives, mais celui d'ordonnances législatives.

Art. 33 Décision

L'*al. 1* fixe les compétences en matière d'accréditation. Contrairement à la réglementation actuelle selon laquelle la Conférence universitaire suisse (CUS) est compétente pour l'accréditation dans le domaine des institutions de niveau hautes écoles universitaires et le Département fédéral de l'économie (DFE) l'est pour l'accréditation dans les hautes écoles spécialisées, dorénavant, la LAHE dispose que le *Conseil suisse d'accréditation* est compétent pour l'accréditation de l'ensemble des institutions du domaine des hautes écoles. Conformément à la *let. a*, lors des demandes d'accréditation institutionnelle, le Conseil suisse d'accréditation prend sa décision sur proposition de l'Agence d'accréditation. Selon la *let. b*, lors des demandes d'accréditation de programmes, le Conseil suisse d'accréditation prend sa décision sur proposition de l'Agence d'accréditation ou d'autres agences reconnues par lui. Alors que dans l'accréditation institutionnelle l'Agence d'accréditation mène intégralement la procédure, dans l'accréditation de programmes l'implication d'autres agences suisses ou étrangères est possible, même si la responsabilité décisionnelle

¹¹⁹ Voir à ce propos les directives pour l'accréditation de la CUS du 28 juin 2007 (RS 414.205.3) et les directives d'accréditation du 4 mai 2007 pour les hautes écoles spécialisées.

¹²⁰ Voir par exemple l'ouvrage intitulé *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), Helsinki 2005.

¹²¹ Voir l'art. 13 ss des directives d'accréditation de la CUS (RS 414.205.3) et B.2 ss et C.4 des directives d'accréditation des HES.

des accréditations de programmes incombe également au Conseil suisse d'accréditation. Les accréditations institutionnelles et les accréditations de programmes demeurent naturellement aussi possibles hors du cadre de la LAHE. Les *al. 2 et 3* précisent le principe de la proportionnalité selon lequel les accréditations peuvent être octroyées sous réserve que les conditions essentielles soient remplies¹²². Le Conseil suisse d'accréditation peut naturellement aussi assortir sa décision de simples recommandations.

Art. 34 Durée et renouvellement de l'accréditation

La durée de l'accréditation est de six à huit ans (*al. 1*). Il revient au Conseil des hautes écoles de fixer, de manière générale dans les directives d'accréditation, la durée effective de validité de l'accréditation à l'intérieur de cette fourchette. La durée comparativement longue de la validité de l'accréditation correspond aux réglementations fondées sur des normes internationales valables dans le domaine des hautes écoles universitaires et des hautes écoles spécialisées. L'*al. 2* dispose que la demande de renouvellement d'une accréditation s'effectue aussi dans le cadre de la *procédure d'accréditation ordinaire*. De ce fait, les premières accréditations ne donnent aucun droit à une *procédure accélérée* ou à une *durée de validité plus longue* lors du renouvellement de l'accréditation. En ce qui concerne les mesures administratives, se référer à l'*art. 64, al. 2*.

Art. 35 Emoluments

Le Conseil suisse d'accréditation et l'Agence d'accréditation doivent percevoir des émoluments *couvrant* en principe *les frais* pour les décisions qu'ils rendent et les services qu'ils fournissent (*al. 1*). Le Conseil suisse d'accréditation peut prévoir des exceptions au principe du couvrement des frais. Il édicte le règlement des émoluments dont l'approbation est soumise au Conseil des hautes écoles (*al. 2*).

Chapitre 6 **Planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale** **et répartition des tâches (art. 36 à 40)**

Art. 36 Principes

L'*al. 1* fait obligation à la Confédération d'établir conjointement avec les cantons une planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et une répartition des tâches dans le cadre de la Conférence suisse des hautes écoles. Ce faisant, la Confédération et les cantons doivent respecter l'autonomie des hautes écoles et observer leur devoir de différenciation. L'*al. 2* définit les trois instruments de la planification: la définition de priorités et des mesures transversales nécessaires à cet égard, la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux et la planification financière à l'échelle nationale (voir explications détaillées au ch. 2.5.6). La planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches sont d'une part l'un des *objectifs* de la coordination conjointe de la Confédération et des cantons (art. 3, let. h). La Confédération et les cantons

¹²² Voir aussi l'art. 26 des directives d'accréditation de la CUS (RS 414.205.3) et B. 4, al. 4 des directives d'accréditation des HES.

doivent donc prendre en compte qu'ils seront jugés à la lumière de la réalisation de cet objectif en vertu de l'art. 63a, al. 5, Cst.¹²³ Elles sont d'autre part un *moyen* pour atteindre les autres objectifs communs (comparer les art. 36, al. 2, let. a, et 3, let. a à g). Les instruments de planification mentionnés et la référence aux objectifs communs montrent que la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale doit se concentrer sur des *domaines clé* déterminants pour la mise en place d'un espace suisse des hautes écoles qui soit compétitif et de qualité.

La procédure de planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches comporte plusieurs étapes à différents niveaux (art. 37 à 40). Les acteurs en sont les hautes écoles et leurs collectivités responsables, la Conférence des recteurs et la Conférence des hautes écoles (Conférence plénière et Conseil des hautes écoles). Ils déterminent le contenu de la procédure en y apportant chacun leur contribution spécifique. La procédure ne pourra sans doute se dérouler de manière optimale que si elle ne prend pas la forme d'un acte unique, mais correspond à un processus *itératif* (de haut en bas et de bas en haut) passant par des concertations et des optimisations et permettant si nécessaire de répéter séparément des étapes avec les différents acteurs. Ainsi, la procédure comporte *trois étapes* et se déroule sur *trois niveaux* différents.

Art. 37 Planification au niveau des hautes écoles

La planification stratégique de chaque haute école est la base sur laquelle se fonde la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale. La définition d'une stratégie est l'expression de l'autonomie des hautes écoles. La planification à l'échelle nationale table sur le fait que toutes les hautes écoles élaborent leur propre planification financière et de développement dans laquelle ils fixent leurs objectifs et priorités pluriannuelles et leurs besoins financiers. En vertu de l'*al. 2*, les hautes écoles sont tenues ce faisant de respecter le cadre fixé par la Conférence des hautes écoles et les recommandations de la Conférence des recteurs: il s'agit du *cadre financier fixé* par la Conférence des hautes écoles (art. 43), mais aussi des autres *décisions* de la Conférence des hautes écoles telles que les priorités et les mesures transversales nécessaires à cet égard, la répartition des tâches dans les domaines particulièrement nécessaires, les principes applicables à l'offre de programmes d'études dans les hautes écoles spécialisées, etc. (voir art. 11, al. 2, et 12, al. 3). Naturellement, les hautes écoles doivent aussi respecter le cadre financier et de contenu fixé par leur collectivité responsable respective (cf. ch. 2.5.1, Compétence et responsabilité inchangées des collectivités responsables; voir aussi commentaire de l'art. 30). Les recommandations de la Conférence des hautes écoles peuvent être d'une part des appréciations particulières de planifications financières et de développement déjà présentées, d'autre part des recommandations générales découlant de la compétence de coordination de la Conférence des recteurs (voir commentaire de l'art. 21).

¹²³ A propos des conséquences possibles d'un échec de la coordination commune, voir Rapport CSEC-N, Article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5189 et 5209); commentaire saint-gallois, n. 45 ss ad art. 63a Cst.

Art. 38 Planification au niveau de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses

Les planifications financière et de développement des hautes écoles sont ensuite transmises à la *Conférence des recteurs*, qui les évalue et les synthétise. Dans le cadre de sa tâche de coordination, la Conférence des recteurs peut rendre les hautes écoles attentives à leur non-observation des décisions de la Conférence des hautes écoles ou des recommandations de la Conférence des recteurs et les inviter à procéder aux ajustements nécessaires. En se fondant en vertu de l'*al. 2* sur les planifications financière et de développement des hautes écoles, sur les décisions de la Conférence des hautes écoles et sur la planification financière de la Confédération et des cantons (cadre financier), elle procède à une analyse globale de la situation à la lumière des objectifs de l'*art. 3* et élabore une proposition de planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale (priorités, mesures transversales et planification financière), mais aussi de répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux (art. 40, al. 2). En vertu de l'*al. 3*, elle établit en outre les besoins de coordination entre les hautes écoles pour la période considérée et prend les mesures appropriées.

Art. 39 Planification au niveau de la Conférence des hautes écoles

L'*al. 1* dispose que la Conférence des hautes écoles définit en se fondant sur les propositions de la Conférence des recteurs (art. 38, al. 1) la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux: celles-ci comprennent, en plus de la définition, généralement orientée sur le long terme, des priorités et des mesures transversales et de la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux (art. 40, al. 2), la *planification financière* établie en vue du prochain message FRI, qui présente périodiquement aux autorités compétentes de la Confédération et des cantons une estimation des moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs (al. 2). L'*al. 3* confère aussi à la Conférence des hautes écoles la compétence de prévoir des mesures de soutien spécifiques en faveur d'offres d'études menacées à l'échelle nationale. En fin de processus, c'est à la Conférence des hautes écoles qu'il appartient de prendre les décisions de politique financière et des hautes écoles appropriées et d'en assumer la responsabilité. La *Conférence plénière* fixe le cadre financier et les coûts de référence en tant qu'éléments de la planification financière (art. 11, al. 2, let. b et c) et le *Conseil des hautes écoles* adopte la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches (priorités et mesures transversales, répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux et planification financière) (art. 12, al. 3, let. c). La définition des priorités, la planification financière et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux peuvent, mais ne doivent pas faire l'objet d'un seul acte. La Confédération, qui dirige la coordination des activités communes de la Confédération et des cantons en vertu de l'*art. 4*, al. 1, assume dans ce processus une tâche de gouvernance particulièrement exigeante. La planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale a aussi pour vocation d'appuyer les décisions relatives aux crédits-cadres pluriannuels pour la formation (crédits FRI) adoptées par l'Assemblée fédérale pour chaque période d'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation.

En raison de son importance et de ses effets en tant qu'élément de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches, la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux fait l'objet d'une disposition particulière. La répartition des tâches ne peut s'appliquer qu'à des domaines particulièrement onéreux du point de vue national et à condition d'être effectivement à même de produire une économie de coûts significative en garantissant une qualité de l'enseignement et de la recherche égale ou supérieure. Au vu de la complexité et de la diversité des domaines de tâches potentiellement concernés, il n'est toutefois pas possible de définir ou de décrire précisément ces domaines particulièrement onéreux dans la loi (voir explications détaillées au ch. 2.5.6). La Conférence plénière devra cependant définir des *principes de qualification* des domaines particulièrement onéreux (art. 11, al. 2, let. e), qui serviront de guide au Conseil des hautes écoles pour la désignation concrète d'un domaine particulièrement onéreux. Le Conseil des hautes écoles adopte la répartition des tâches sur proposition de la Conférence des recteurs, en suivant une procédure analogue à celle utilisée pour la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et en tenant compte des autres instruments de planification (définition des priorités et des mesures transversales et planification financière) (al. 2). La Conférence des recteurs ne pourra établir cette proposition qu'au cours d'un processus itératif conduit de manière intensive avec les milieux concernés. Le Conseil des hautes écoles est tenu de consulter les milieux intéressés avant de prendre cette décision importante (art. 14, al. 5). Le fait que le Conseil des hautes écoles agisse en l'occurrence «sur proposition» de la Conférence des recteurs souligne le rôle important de cette dernière dans le processus de planification et l'importance de son droit général de faire des propositions (cf. art. 38, al. 1). Il est prévu que la Conférence des recteurs prépare la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux à l'intention du Conseil des hautes écoles. Le Conseil des hautes écoles a bien entendu la compétence finale de la répartition des tâches, et il peut également modifier la proposition de la Conférence des recteurs. «Sur proposition» ne signifie donc pas que le Conseil des hautes écoles est lié par la proposition de la Conférence des recteurs et qu'il a la seule possibilité de l'adopter ou de la rejeter. Si aucune proposition n'est présentée, le Conseil des hautes écoles a le pouvoir de décider d'une répartition des tâches de manière autonome. On peut raisonnablement penser que la Conférence des recteurs serait de toute façon invitée à s'exprimer une seconde fois en cas de modifications importantes de sa proposition ou au cas où elle n'aurait pas été en mesure de formuler une proposition. L'al. 3 dispose qu'en cas de non-respect des décisions de la Conférence des hautes écoles en matière de répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, les contributions de la Confédération, c'est-à-dire les contributions de base, mais aussi les contributions aux investissements et aux frais localifs et les contributions liées à des projets, peuvent être réduites ou supprimées.

Chapitre 7 Financement

Section 1 Principes (art. 41)

Art. 41

L'al. 1 fait obligation à la Confédération de garantir avec les cantons «que les pouvoirs publics fournissent au domaine des hautes écoles des fonds suffisants pour assurer un enseignement et une recherche de qualité». Ce principe de financement concrétise *l'aspect financier* du but inscrit à l'art. 1, al. 1 et de l'objectif défini à l'art. 3, let. a, relatifs à la qualité du domaine suisse des hautes écoles et à la création d'un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité. Le principe s'adresse à la Confédération et aux cantons, qui doivent en tenir compte dans le cadre de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches, notamment pour la planification financière. Il s'agit en l'occurrence d'un objectif en matière de politique des hautes écoles, et non d'une décision engageant le Parlement. L'al. 2 concrétise le devoir de la Confédération inscrit à l'art. 63a, al. 2, Cst., qui dispose qu'elle soutient les hautes écoles cantonales (à l'exception des hautes écoles pédagogiques) et peut verser des contributions à d'autres institutions du domaine des hautes écoles, et le complète en précisant qu'elle applique pour ce faire des principes de financement uniformes (voir aussi art. 3, let. g, et art. 63a, al. 5, Cst.). Les principes de financement uniformes consistent en premier lieu dans la prise en compte des coûts de référence fixés conjointement (art. 44) en tant que base fiable et transparente pour le financement de base des hautes écoles par la Confédération et les cantons. Cela n'exclut pas que les cantons prévoient d'autres critères ou des critères supplémentaires pour la *définition des contributions intercantionales* (par ex. des avantages de site, une péréquation des charges entre les cantons responsables d'une haute école, etc.). L'al. 3 prévoit un autre principe de financement que la Confédération doit garantir avec les cantons, c'est-à-dire l'utilisation économique et efficace des contributions publiques. Le devoir de gestion économique et d'efficacité est conforme à l'objectif du financement «axé sur les prestations» prévu à l'art. 3, let. g. Dans le cadre des travaux de la *Conférence des hautes écoles*, le devoir de gestion économique et d'efficacité joue un rôle important dans la planification financière, notamment dans la définition des coûts de référence, dans la définition des critères de calcul pour les contributions de base et dans l'allocation des contributions liées à des projets, mais aussi dans les avis relatifs aux requêtes portant sur la reconnaissance de nouvelles institutions du domaine des hautes écoles comme ayant droit aux contributions. Le *Conseil fédéral* est lui aussi tenu de respecter le principe de gestion économique et d'efficacité dans le cadre de sa compétence relative à la définition des bases de calcul et à la combinaison et la pondération des critères de calcul, mais aussi dans l'allocation des contributions aux investissements et aux frais locatifs. L'al. 4 concrétise un autre aspect du financement plus fortement axé sur les résultats et les prestations. Les hautes écoles sont tenues de s'efforcer d'obtenir un volume approprié de fonds de tiers, c'est-à-dire essentiellement des moyens financiers acquis sur un mode compétitif. Ce principe s'adresse d'une part aux hautes écoles, mais d'autre part aussi à la Confédération et aux cantons: l'acquisition de fonds de tiers et par extension le degré d'autofinancement des hautes écoles doivent être pris en compte de façon appropriée dans la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale, notamment dans la planification financière et l'allocation des contributions fédérales et intercantionales.

Section 2

Détermination des besoins de fonds publics (art. 42 à 44)

Art. 42 Procédure

L'*al. 1* définit la fonction essentielle de la planification financière, qui est de déterminer les fonds publics nécessaires au financement des hautes écoles et des autres institutions du domaine des hautes écoles (sur la planification financière, voir ch. 2.5.6, sur la procédure, voir commentaire des art. 37 ss). Les besoins financiers ne sont pas une grandeur librement définissable à la discrétion de ses bénéficiaires potentiels, mais les moyens financiers nécessaires pour atteindre les buts communs, déterminés au cours d'un processus transparent inscrit dans un cadre politique réaliste. L'*al. 2* énumère de façon non exhaustive les différentes données sur lesquelles le Conseil des hautes écoles se fonde pour déterminer les besoins financiers: il s'agit d'une part des données fournies par l'Office fédéral de la statistique dans le domaine des hautes écoles (*let. a*; cf. art. 3, al. 1, loi sur la statistique fédérale¹²⁴, selon le chiffre romain II de l'annexe à la LAHE), soit toutes les données statistiques aujourd'hui bien connues de l'OFS relatives aux hautes écoles, par ex. sur le nombre d'étudiants, le nombre de diplômés, etc.¹²⁵, et d'autre part de données fournies par les hautes écoles (comptabilités analytiques [*let. b*], planifications financières et de développement [*let. c*], prévisions relatives aux effectifs d'étudiants [*let. e*] et des coûts de référence fixés par la Conférence des hautes écoles (*let. d*), ainsi que des autres instruments de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale (*let. f*: définition des priorités et des mesures transversales; répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux). Un autre paramètre important pour la détermination des besoins financiers est le cadre financier (art. 43). La détermination des besoins financiers est soumise aux principes définis à l'art. 41.

Art. 43 Cadre financier

La définition du cadre financier intervient au début de toute la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale (cf. explications détaillées au ch. 2.5.6). Il délimite le cadre de la planification financière. La Conférence plénière (art. 11, al. 2, let. b) définit le cadre financier pour chaque période de planification subséquente après consultation de la Conférence des recteurs et en tenant compte des planifications financières de la Confédération et des cantons. Le cadre financier est constitué de valeurs indicatives telles que le taux de renchérissement, la croissance des effectifs d'étudiants, des indicateurs de croissance, etc. Il représente un paramètre important qui doit être pris en considération à tous les niveaux de l'élaboration de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale. Un non-respect du cadre financier peut au final avoir une incidence notamment sur la garantie du taux de financement fixe de la Confédération ou sur le financement intercantonal.

¹²⁴ RS 431.01

¹²⁵ Voir à ce propos les indicateurs actuels de l'OFS sur le domaine des hautes écoles (www.bfs.admin.ch).

Les coûts de référence concrétisent les principes de financement uniformes de la Confédération et des cantons prévus par la Constitution (art. 63a, al. 5, Cst.) et la loi (art. 3, let. g). C'est sur leur base qu'est fixé le montant total du financement de base pris en charge par la Confédération (art. 50), et il est prévu qu'ils soient également pris en compte dans la définition des contributions versées au titre du concordat. Les coûts de référence ne concernent *pas* les EPF, qui sont gérées et financées exclusivement par la Confédération. Celles-ci doivent présenter leurs coûts moyens à l'intention de la Conférence plénière à des fins de transparence et d'information (voir annexe Abrogation et modification du droit en vigueur, art. 3, al. 4, loi sur les EPF). Les coûts de référence ne sont pas de simples moyennes mathématiques des coûts par étudiants et par domaine d'études ou discipline tels qu'ils ressortent de la comptabilité analytique des hautes écoles. Ils sont déterminés en deux temps: dans un premier temps, la Conférence plénière définit les valeurs moyennes sur la base des comptabilités analytiques (valeurs de base, *al. 2*). Elle est libre de ne pas tenir compte de valeurs extrêmes non motivées dans des domaines d'études isolés lors de la détermination des valeurs de base. Les contributions aux frais indirects de la recherche (*overhead*) ne sont pas prises en compte. Dans un second temps (*al. 3*), la Conférence plénière définit les coûts nécessaires à un enseignement de qualité soutenu par la recherche, soit les *coûts de référence*: il s'agit nécessairement d'une décision politique, qui non seulement tient compte des possibilités financières de la Confédération et des cantons (cadre financier), mais procède aussi à une pondération et une appréciation des valeurs moyennes de l'enseignement obtenues par le calcul (par ex. taux d'encadrement). Avec les coûts de référence et le *facteur de standardisation recherche* différencié selon le type de haute école, la Conférence des hautes écoles détient un instrument efficace pour piloter le développement et l'orientation des universités et des hautes écoles spécialisées, sachant qu'elle peut également tenir compte des différences entre les domaines d'études des deux types de hautes écoles. En plus de garantir la transparence du calcul des coûts nécessaires pour un enseignement de qualité et la recherche qui va de pair, la définition des coûts de référence remplit aussi une importante *fonction de pilotage* dans les hautes écoles mêmes. On peut supposer que le principe de transparence incitera chaque haute école à orienter sa propre comptabilité analytique vers les coûts moyens ou les coûts de référence, et à prendre les mesures d'économie éventuellement nécessaires. Cependant, on peut imaginer qu'une haute école accepte volontairement et finance elle-même des coûts supérieurs à la moyenne dans certains domaines d'études afin de développer un profil particulier. Les coûts de référence ont donc aussi une fonction efficace de stimulation de la concurrence dans l'espace suisse des hautes écoles.

Chapitre 8 Contributions fédérales

Section 1 Droit aux contributions (art. 45 et 46)

Pour pouvoir bénéficier de contributions fédérales, les hautes écoles et les autres institutions du domaine des hautes écoles doivent remplir les conditions prévues à l'art. 45. En plus d'avoir une accréditation institutionnelle (*al. 1, let. a, et 2, let. a*),

les hautes écoles et les autres institutions du domaine des hautes écoles doivent offrir des services d'enseignement publics (*al. 1, let. b et 2, let. b*). L'*al. 3* définit cette notion en s'inspirant des critères communiqués par la Confédération à l'OMC¹²⁶:

- Le besoin public visé à la *let. a* correspond à la volonté politique de l'Etat concernant la mise en œuvre des objectifs qu'il s'est fixé dans le domaine de la formation. Un besoin public existe si l'Etat (Confédération ou cantons) devrait proposer un service d'enseignement au cas où il n'existerait pas encore.
- En vertu de la *let. b*, le service d'enseignement doit découler d'un mandat public. Ce dernier doit être fixé par la loi (base légale) et correspondre à la politique de la formation du canton concerné ou de la Confédération. Une accréditation, une décision de subvention ou une autorisation à mettre en place et proposer une offre d'enseignement ne sont pas suffisantes.
- Enfin, la *let. c* prévoit que les titres ou les curricula sanctionnant les études soient définis dans le cadre de la politique publique de la formation, c'est-à-dire qu'ils doivent être conformes à la politique publique de la formation du canton concerné ou de la Confédération (Bologne, conditions d'admission, etc.). Les titres ou les curricula peuvent également être définis par un organisme étatique ou mandaté par l'Etat (par ex. université cantonale ou haute école spécialisée).

Parallèlement aux conditions communes mentionnées, la loi prévoit des conditions spécifiques pour les hautes écoles (*al. 1, let. c*) et pour les institutions du domaine des hautes écoles (*al. 2, let. c et d*):

- En vertu de l'*al. 1, let. c*, une *haute école* ne peuvent être reconnue comme ayant un droit aux contributions que «si elle représente un complément, une extension ou un choix alternatif pertinents par rapport aux institutions en place». Les nouvelles hautes écoles ne peuvent donc prétendre à des contributions que si elles contribuent à *optimiser l'offre*. La Suisse présente aujourd'hui une densité élevée d'établissements de formation au niveau haute école (douze hautes écoles universitaires publiques, sept hautes écoles spécialisées et quatorze hautes écoles pédagogiques publiques). Au vu de l'offre existante et du territoire limité de notre pays, de nouvelles reconnaissances du droit aux contributions ne sont à l'avenir guère envisageables autrement que dans le cadre de fusions ou de suppressions de hautes écoles cantonales existantes.
- Pour les *autres institutions du domaine des hautes écoles*, l'*al. 2, let. c* impose d'examiner si leur intégration dans une haute école existante n'est pas indiquée. Cette condition s'inscrit elle aussi dans une perspective d'*optimisation*. La règle est que ces institutions devraient être rattachées à des hautes écoles existantes. L'institution requérante doit démontrer que son intégration à une haute école existante n'apporte aucun avantage financier ni qualitatif. De plus, elle doit justifier au titre de l'*al. 2, let. d* qu'elle assume une tâche

¹²⁶ Cf. ch. 6.2. La Confédération a déposé le 4 avril 2005 une communication définissant ces critères à l'OMC. Voir le rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les négociations à l'OMC/AGCS et les dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention, p. 10 (http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/00587/00590/index.html?lang=fr&download__=); cf. décision de la CDIP du 29 octobre 2004, GATS – critères de distinction entre service public et service privé d'éducation: prise de connaissance et approbation (RS CDIP A 4.6).

présentant un intérêt pour le système des hautes écoles et se conforme à la planification de la politique des hautes écoles définie par le Conseil des hautes écoles à l'échelle nationale; ces deux conditions complètent l'objectif d'optimisation. Il y a par ex. intérêt du point de vue de la politique des hautes écoles si l'institution assume des tâches qui ne sont couvertes par aucune haute école. L'institution doit par ailleurs s'insérer dans la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale: une institution qui ne se conforme pas aux décisions relatives à la définition des priorités ou à la répartition des tâches ne peut pas être reconnue comme ayant droit aux contributions.

La Conférence plénière émet un avis sur la création de nouvelles hautes écoles ou de nouvelles institutions du domaine des hautes écoles (art. 7, let. h, convention de coopération) et il est consulté avant la décision relative à la reconnaissance du droit aux contributions (art. 46, al. 2, LAHE). L'avis de la Conférence des hautes écoles, dans laquelle la Confédération est aussi représentée, joue un rôle important dans l'interprétation des dispositions sur la reconnaissance du droit aux contributions. Du point de vue de la *coordination globale*, une décision du Conseil fédéral contraire à l'avis de la Conférence des hautes écoles – dans laquelle siège un représentant du Conseil fédéral – en matière de reconnaissance du droit aux contributions serait difficilement justifiable.

Art. 46 Décision

Comme dans l'actuelle loi sur l'aide aux universités (art. 12, al. 1, LAU), c'est le Conseil fédéral qui, en vertu de l'*al. 1*, décide du droit aux contributions des hautes écoles et des autres institutions du domaine des hautes écoles après avoir consulté la Conférence plénière. Si le requérant n'est pas le canton siège de l'institution, le Conseil fédéral devrait dans tous les cas consulter également le canton siège (cf. art. 12, al. 2, LAU et art. 15, al. 1, LHES). L'avis de la Conférence plénière visé à l'*al. 2* joue un rôle important dans la décision relative aux conditions nécessaires à l'octroi du droit aux contributions (cf. commentaire de l'art. 45).

Section 2 Types de contributions et financement (art. 47 à 48)

Art. 47 Types de contributions

L'*al. 1* définit les types de contributions (contributions de base, contributions aux investissements et aux frais locatifs, contributions liées à des projets) et leurs bénéficiaires (universités et hautes écoles spécialisées et autres institutions cantonales du domaine des hautes écoles). La terminologie et la systématique des types de contributions correspondent donc dans une large mesure à celles de l'actuelle loi sur l'aide aux universités (art. 13, al. 1, LAU). Les contributions en question sont toutes des *aides financières* au sens de l'art. 3, al. 1, de la loi sur les subventions¹²⁷ (cf. ch. 6.4). Afin de soutenir la coopération entre toutes les hautes écoles du pays, l'*al. 2* et l'art. 2, al. 3 prévoient que les hautes écoles pédagogiques et les EPF, ainsi que d'autres institutions fédérales du domaine des hautes écoles, pourront elles aussi recevoir des contributions liées à des projets. Toutefois, les hautes écoles pédagogi-

¹²⁷ RS 616.1

ques ne pourront bénéficier de contributions liées à des projets que dans le cadre de projets communs *avec des hautes écoles spécialisées* ou des *hautes écoles universitaires*. L'*al. 2* permet de soutenir financièrement la mise en place d'infrastructures communes des hautes écoles et d'autres institutions du domaine des hautes écoles lorsque ces infrastructures remplissent des tâches d'importance nationale; on pense par ex. à des réseaux de communication communs ou à des projets dans le domaine des bibliothèques. Là encore, le principe de l'utilisation efficace et économique des fonds publics (art. 41, al. 3) doit être respecté. La mise en place d'infrastructures communes doit apporter une plus-value financière ou qualitative.

Art. 48 Ouverture des crédits

Cette disposition constitue la base légale pour l'ouverture de crédits de la Confédération pour le domaine des hautes écoles. L'*al. 2* prévoit l'ouverture de deux *plafonds de dépenses*: l'un pour les contributions de base aux hautes écoles universitaires et aux autres institutions du domaine des hautes écoles, l'autre pour les contributions de base aux hautes écoles spécialisées et aux autres institutions du domaine des hautes écoles. La définition de deux plafonds de dépenses différents découle du *principe de différenciation* (cf. commentaire de l'art. 4, al. 1). L'*al. 3* inscrit dans la loi le devoir de garantir la prise en charge par la Confédération de la part définie à l'art. 50 du montant total des coûts de référence (taux de financement), créant de ce fait des dépenses liées¹²⁸. Le Conseil fédéral a la possibilité de proposer une adaptation des taux de financement lors de la première proposition d'ouverture de crédits en vertu de la nouvelle loi, pour autant que cette dernière occasionne pour la Confédération une hausse massive des dépenses par rapport à l'ancien droit (voir art. 72). L'*al. 4* crée la base légale pour deux *crédits d'engagement*: l'un pour les contributions aux investissements et aux frais locatifs et les contributions aux infrastructures communes des hautes écoles et des autres institutions du domaine des hautes écoles, l'autre pour les contributions liées à des projets. A la différence des plafonds de dépenses relatifs aux contributions de base, les crédits d'engagement ne doivent pas être fixés séparément pour les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées.

Section 3 Contributions de base (art. 49 à 53)

Art. 49 Affectation

La Confédération octroie des contributions de base pour les *frais d'exploitation* des hautes écoles. Les contributions de base complètent le financement de base assuré par les collectivités responsables et les contributions intercantionales.

Art. 50 Taux de financement

La nouvelle loi prévoit que la Confédération prenne en charge des parts fixes du montant total des coûts de référence des hautes écoles universitaires et des hautes écoles spécialisées (cf. ch. 2.5.7). Cette disposition concrétise la garantie de «fonds suffisants» visée à l'art. 41, al. 1. Pour la Confédération, elle crée, en association

¹²⁸ Commentaire saint-gallois, n. 29 ad art. 63a Cst.

avec l'art. 48, al. 3, des dépenses liées. La définition de deux taux de financement différents correspond au *principe de différenciation*. L'art. 72 impose à la Confédération de proposer une adaptation de ces taux de financement en cas de hausse massive de ses dépenses lorsque les besoins financiers seront déterminés pour la première fois en vertu de la nouvelle loi.

Art. 51 Principes de calcul

Alors que les coûts de référence sont des valeurs normalisées à l'échelle nationale sur la base de coûts moyens pour un enseignement et une recherche de qualité par étudiant, les principes de calcul définissent les critères relatifs à la répartition entre les hautes écoles des crédits ouverts par l'Assemblée fédérale pour les contributions de base. L'*al. 1* met en évidence l'allocation des contributions de base «à la performance», c'est-à-dire *principalement* fondée sur les prestations d'enseignement et de recherche. L'*al. 2* dispose que les contributions pour l'enseignement ne seront plus seulement allouées entre les hautes écoles en fonction du nombre d'étudiants (*let. a*) ou de la répartition des étudiants par disciplines ou par domaines d'études (*let. e*), mais aussi selon des critères plus axés sur la performance comme le nombre de diplômés (*let. b*; les hautes écoles qui mènent leurs étudiants jusqu'au diplôme sont récompensées), la durée moyenne des études (*let. c*; les hautes écoles dont les étudiants ne parviennent pas au diplôme dans un délai raisonnable déterminé sont pénalisées, la question des études à temps partiel étant dûment prise en compte) et les taux d'encadrement (*let. d*; la prise en compte de ce critère de calcul pourra par exemple prendre la forme d'une adaptation vers le haut des contributions aux hautes écoles dont les taux d'encadrement se situent manifestement à l'intérieur de certaines limites fixées par la Conférences des hautes écoles). Le critère de calcul de la «durée moyenne des études» (*let. c*) ne s'oppose pas à une introduction coordonnée et harmonisée ou au maintien du critère de calcul analogue des «crédits ECTS» (volume des études), qui a déjà fait ses preuves dans le domaine des hautes écoles spécialisées. La liste des critères est exhaustive. En vertu de sa compétence d'ordonnance visée à l'*al. 6*, le Conseil fédéral fixera leur combinaison et leur pondération en tenant compte des objectifs définis à l'art. 3. Le choix dépendra notamment de la possibilité ou non de préparer des données fiables en la matière. L'*al. 3* fixe les critères de calcul des contributions pour la recherche: ceux-ci comprennent, en plus des prestations de recherche (*let. a*), les fonds de tiers (*let. b*) que les hautes écoles acquièrent auprès du Fonds national suisse, de la CTI, de l'UE ou d'autres bailleurs publics ou privés (y c. les dons). Il s'agit donc de moyens que les hautes écoles obtiennent en compétition ou – dans le cas des dons – grâce à leur réputation. L'*al. 4* définit le nombre d'étudiants étrangers comme critère de calcul supplémentaire, en limitant à 10 % au maximum la part de l'enveloppe financière annuelle déterminée sur la base de ce critère (cf. art. 15, al. 4, LAU). Ce paramètre se justifie du fait que la péréquation financière horizontale entre les cantons ne couvre pas cette catégorie d'étudiants. De plus, la Confédération endosse une responsabilité particulière vis-à-vis des étudiants étrangers, ne serait-ce qu'en raison de sa compétence en matière de politique extérieure. Dans ce domaine aussi, des pourcentages différents peuvent être appliqués aux hautes écoles spécialisées et aux hautes écoles universitaires. En vertu de l'*al. 5*, le Conseil fédéral fixe le pourcentage respectif des contributions alloué en fonction de l'enseignement, de la recherche et des étudiants étrangers, ainsi que la combinaison et la pondération des critères de calcul correspondants. En vertu de l'*al. 5, let. a*, il doit à cet effet tenir compte des groupes de disciplines ou de

domaines d'études, de leur pondération et de la durée maximale des études définis par la Conférence plénière (art. 11, al. 2, let. d). Un critère de calcul important est donc défini par la Conférence plénière, et la cohérence avec les bases de calcul appliquées au concordat sur les hautes écoles est garantie. Lorsqu'il fixe les pourcentages respectifs et combine et pondère les critères de calcul, le Conseil fédéral doit tenir compte des spécificités des universités et des hautes écoles spécialisées (*let. b*; par ex. pour définir la part allouée à l'enseignement, à la recherche et en fonction des étudiants étrangers). L'*al. 5* lui impose en outre d'orienter ses choix en fonction des objectifs définis à l'art. 3: le Conseil fédéral devra par ex. adapter la pondération des prestations de recherche de manière à assurer la cohérence de la politique des hautes écoles, de la recherche et de l'innovation (art. 3, let. d). En vertu de l'*al. 8*, le Conseil fédéral doit dans tous les cas consulter la Conférence plénière. Du point de vue du *concept de coordination globale*, on peut supposer qu'il ne s'écartera pas de l'avis de la Conférence plénière sans une raison prépondérante. Le Conseil fédéral – après avoir consulté la Conférence plénière – édicte en vertu de l'*al. 7* les autres dispositions d'exécution nécessaires pour le calcul des contributions, par ex. les principes en matière de recueil des données.

Art. 52 Décision

L'*al. 1* dispose que le département compétent décide de l'octroi des contributions de base. L'*al. 2* prévoit que le département peut – conformément au droit actuel – déléguer la décision à l'office compétent.

Art. 53 Contributions fixes aux institutions du domaine des hautes écoles

En dérogation au principe du financement au moyen de contributions de base, l'*al. 1* permet à l'office compétent d'allouer sur la base de contrats ou conventions de prestations des *contributions fixes* à des institutions fédérales ou cantonales du domaine des hautes écoles qui ont droit à des contributions et ne sont pas des hautes écoles. Il va de soi que la Confédération doit, dans ces cas également, respecter le principe d'*allocation en fonction des prestations et des résultats*. Cette forme de financement entre en jeu de manière *subsidaire* dans des cas où la Confédération justifie d'un *intérêt particulier* à soutenir une institution. Le *Conseil des hautes écoles* édictera des principes relatifs à l'octroi de contributions fixes, en s'attachant notamment à préciser le *caractère subsidiaire* de telles possibilités de financement (*al. 3*). Une telle contribution ne pourra en aucun cas dépasser 45 % des frais d'exploitation de l'institution en question (*al. 2*). Les *contributions fixes* sont couvertes par le plafond de dépenses pour les contributions de base aux hautes écoles universitaires ou par le plafond de dépenses pour les contributions de base aux hautes écoles spécialisées, selon le type concerné (art. 48, al. 2).

Section 4 **Contributions aux investissements et aux frais locatif (art. 54 à 58)**

Art. 54 Affectation et exceptions

L'*al. 1* maintient la possibilité d'allouer des contributions aux investissements de construction (cf. art. 18 LAU et art. 18, al. 1, LHES). Il prévoit par ailleurs la possibilité – nouvelle pour les hautes écoles universitaires – d'allouer des contributions

dites *aux frais locatifs* pour l'utilisation à long terme de bâtiments (cf. ch. 2.5.8). Les bâtiments doivent être destinés à l'enseignement, à la recherche ou à «d'autres services des hautes écoles»: cette expression désigne en l'occurrence les équipements de hautes écoles directement liés au fonctionnement des hautes écoles, tels que les locaux de séjour ou les cafétérias des membres des hautes écoles, ou encore les locaux des services administratifs des hautes écoles (cf. art. 15 OAU¹²⁹). L'*al.* 2 exclut comme dans le droit actuel certaines dépenses du droit aux contributions fédérales (art. 18, al. 5, LAU). L'*al.* 3 maintient la pratique actuelle en disposant que les cliniques universitaires n'ont pas droit aux contributions aux investissements et aux frais locatifs. Cette disposition permet d'éviter une réglementation complexe des chevauchements caractéristiques de ce type d'établissements entre les domaines de la formation et de la santé.

Art. 55 Conditions

L'*al.* 1 reprend en grande partie les conditions de l'actuelle loi sur l'aide aux universités (cf. art. 18, al. 3, LAU), en les simplifiant: la nouvelle loi prévoit de ne soutenir que les investissements de construction d'un coût supérieur à 5 millions de francs (let. a; actuellement: 3 millions de francs pour les universités, 300 000 francs pour les hautes écoles spécialisées). Il n'est plus prévu de financer des équipements, par ex. des appareils scientifiques, des machines ou des moyens informatiques (art. 18, al. 2, let. b, LAU). Le critère de la logique économique (let. b) revêt une signification supplémentaire en relation avec l'introduction des contributions aux frais locatifs: l'institution requérante doit dans tous les cas démontrer que des deux solutions qui s'offrent à elle (construction ou location), elle a choisi la plus avantageuse du point de vue économique. L'obligation de satisfaire aux exigences de la répartition des tâches et de la coopération (let. c) permet de garantir, avec la limite inférieure des dépenses mentionnée, que cet instrument soit exclusivement affecté à des *investissements d'importance stratégique* qui ne pourraient pas être réalisés sans subventions fédérales. Les contributions aux frais locatifs sont elles aussi limitées aux dépenses stratégiquement significatives en vertu de l'*al.* 2: en effet, la contribution aux frais locatifs n'est allouée que si l'usage des locaux répond aux exigences de la répartition des tâches et de la coopération entre les hautes écoles et occasionne des coûts annuels récurrents d'au moins 300 000 francs (let. a), ce qui correspond à une capitalisation d'au moins cinq millions de francs (montant minimal subventionnable pour les investissements de construction), et s'il fait l'objet d'un contrat d'une durée minimale de cinq ans (let. b). Une option consistant à renoncer à cette forme de contributions pour l'intégrer de façon forfaitaire dans le calcul des contributions de base a été examinée, avant d'être finalement rejetée avec de solides arguments. La garantie d'une qualité satisfaisante des bâtiments des hautes écoles est dans l'intérêt d'un espace suisse des hautes écoles compétitif. En renonçant à ce type de contributions, la Confédération se serait privée d'un instrument efficace de pilotage et d'encouragement ciblé.

Art. 56 à 58 Taux maximal, calcul, décision

L'*art.* 56 fixe le taux maximal de financement pris en charge par la Confédération à 30 % des coûts imputables, comme c'est aujourd'hui le cas dans le domaine univer-

¹²⁹ Ordonnance du 13 mars 2000 relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités, RS 414.201.

sitaire (art. 18, al. 4, LAU; cf. art. 18, al. 1, LHES [un tiers des dépenses]). Par analogie à la réglementation actuelle dans le domaine universitaire (art. 19 LAU), l'art. 57, al. 1, confère au Conseil fédéral la compétence de régler le calcul des dépenses imputables, après consultation du Conseil des hautes écoles, et l'art. 58, al. 1, délègue au département compétent la tâche de statuer sur les demandes de contributions. En vertu de l'al. 2, le département peut déléguer la décision relative aux demandes de contributions aux investissements et aux frais locatifs à l'office compétent. L'option de fixer une limite à la délégation a été écartée (cf. art. 19, al. 3, LAU, qui dispose que la délégation n'est possible que pour les investissements à concurrence de cinq millions de francs).

Section 5 Contributions liées à des projets (art. 59 à 61)

Art. 59 Affectation et conditions

L'al. 1 dispose que les contributions liées à des projets ne peuvent être allouées que pour des tâches *d'importance nationale*: les contributions liées à des projets sont notamment un moyen pour la Conférence des hautes écoles de mettre en œuvre sa planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale, et font partie des *mesures transversales* nécessaires à la mise en œuvre de ses priorités (art. 36, al. 2, let. a). L'importance pour l'ensemble du système national des hautes écoles doit toujours être jugée aussi à la lumière du but déclaré à l'art. 1, al. 1, et des objectifs définis à l'art. 3. L'al. 2 mentionne – de façon non exhaustive – des tâches dont l'objet revêt une importance pour l'ensemble du système national des hautes écoles: en fait partie notamment la création de centres de compétences d'importance nationale ou régionale, qui correspond à l'objectif de la création de pôles de compétences parmi les hautes écoles (*let. a*); la possibilité de soutenir des «programmes d'excellence au niveau international» (*let. b*) permet à la Conférence des hautes écoles de soutenir de façon ciblée l'excellence dans l'enseignement et la recherche; le «développement des profils des hautes écoles et la répartition des tâches» (*let. c*) permet par ex. de supprimer les éventuels doublons entre hautes écoles universitaires et hautes écoles spécialisées ou de renforcer la recherche appliquée et le développement dans les hautes écoles spécialisées, de constituer des points forts et de concentrer les offres d'études (remaniement des portefeuilles), le tout concourant finalement à une *optimisation de l'utilisation des fonds publics* qui permettra par ex. de soutenir financièrement des restructurations. Les autres tâches d'importance nationale (*let. d à f*) concernent le soutien de tâches et de principes inscrits dans la Constitution: la promotion du plurilinguisme dans le domaine des langues nationales (art. 70, al. 3, Cst.), la promotion de l'égalité des chances et de l'égalité dans les faits entre les hommes et les femmes (art. 8, al. 2, Cst.; cf. développements ch. 1.3.2) et la promotion du développement durable (art. 73 Cst.). La Conférence des hautes écoles est libre de définir et soutenir *d'autres objets* relevant de tâches d'importance nationale dans le cadre de sa planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale. L'al. 3 dispose que les requérants doivent fournir eux-mêmes une prestation appropriée comme condition pour bénéficier de contributions. Par souci de flexibilité, la définition d'un pourcentage minimal de prestations propres a volontairement été évitée. L'OUA¹³⁰ actuelle prévoit que les ayants droit prennent en charge

50 % des coûts; dans des cas exceptionnels, les ayants droit peuvent même être dispensés de toute participation (art. 45, al. 1 à 3, OAU; cf. art. 16c, al. 4, OHES, qui prévoit également une subvention à hauteur maximale de 50 % des coûts d'exploitation pris en compte).

Art. 60 Bases de calcul et délai

L'*al. 1* reprend pour l'essentiel la réglementation de l'actuelle loi sur l'aide aux universités (art. 21, al. 1, LAU). La limitation de la durée des contributions prévue à l'*al. 2* met en lumière le fait que les projets ne sont financés que pour une durée limitée. Evidemment, il sera toujours possible de soutenir de manière répétée des projets dont l'enjeu et la nature requièrent par essence un soutien réitéré et prolongé sur le long terme (par ex. en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes ou dans le domaine du développement durable).

Art. 61 Décision et convention de prestations

En vertu de l'*al. 1*, c'est le *Conseil des hautes écoles* – comme actuellement la Conférence universitaire suisse dans le domaine des hautes écoles universitaires – qui décide de l'octroi des contributions liées à des projets. Il s'agit de l'organe le mieux qualifié pour gérer cet important instrument de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale. Sur la base de la décision du Conseil des hautes écoles, le département compétent passe en vertu de l'*al. 2* une *convention de prestations* avec les bénéficiaires, qui précise les objectifs à atteindre, les formes du contrôle des résultats et les conséquences encourues si les objectifs ne sont pas atteints (par ex. l'obligation de rembourser une partie des contributions). Ces dispositions visent à améliorer l'efficacité des contributions.

Chapitre 9 **Protection des appellations et des titres, sanctions et voies de droit** (art. 62 à 65)

Art. 62 Protection des appellations et des titres

L'*al. 1* inscrit en complément de l'art. 2 la protection des appellations dans la loi, c'est-à-dire l'interdiction pour les institutions du domaine des hautes écoles sans accréditation institutionnelle de porter l'appellation d'université, de haute école spécialisée ou de haute école pédagogique, y compris dans ses formes dérivées (cf. commentaire de l'art. 29). D'autres appellations courantes dans le domaine des hautes écoles, telles que haute école, académie, institut, etc., ne sont en revanche pas protégées. L'*al. 2* dispose que les titres décernés aux diplômés sont protégés en vertu des dispositions en vigueur des institutions concernées. Ces dispositions sont en général inscrites dans les lois fédérales ou cantonales des collectivités responsables correspondantes. La protection des titres décernés selon l'ancien droit aux diplômés des hautes écoles spécialisées est réglée par l'art. 79.

Art. 64 Mesures administratives

L'*al. 1* confère au Conseil suisse d'accréditation le droit et le devoir de prendre les mesures administratives nécessaires si une institution du domaine des hautes écoles

accréditée ne remplit plus les conditions de l'accréditation ou si elle n'exécute pas les éventuelles charges qui lui ont été prononcées. Lorsqu'il prononce des mesures administratives, le Conseil d'accréditation est soumis aux principes du droit administratif, tels que le principe de proportionnalité: ainsi, le retrait ou la révocation sans délai d'une accréditation institutionnelle, en tant que mesure la plus radicale, ne pourra en tout cas être envisagée qu'en cas de violation grave ou de non-respect patent de conditions d'accréditation fondamentales ou de charges, si l'avertissement demandant de remédier aux défauts constatés reste sans effet. L'*al.* 3 renvoie à la loi sur les subventions¹³¹ pour les mesures administratives prononcées en cas de violation des dispositions relatives aux contributions fédérales. Pour les cas de violation des dispositions relatives à l'octroi de contributions intercantionales, la loi renvoie au concordat sur les hautes écoles.

Art. 65 Voies de droit

L'*al.* 1 définit la voie de droit du recours au Tribunal administratif fédéral, y compris contre les décisions prises en vertu de la convention de coopération. En effet, la convention de coopération relève du droit fédéral, au même titre que les dispositions établissant des règles de droit édictées par les organes communs¹³². Les décisions du Tribunal administratif fédéral peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral pour les questions relevant du droit public (art. 82, let. a, LTF). En raison de leur caractère éminemment politique, les décisions du Conseil fédéral concernant le droit aux contributions d'institutions du domaine des hautes écoles visées à l'*art.* 46 ne sont pas sujettes à recours. L'*al.* 2 renvoie au surplus aux dispositions générales de la procédure fédérale, dont font notamment partie la loi sur le Tribunal administratif fédéral¹³³ et la loi sur le Tribunal fédéral¹³⁴.

Chapitre 10 **Compétence du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accords internationaux (art. 66)**

Art. 66

L'article reprend avec quelques précisions et compléments les dispositions actuelles de la LAU. Dans les limites des crédits ouverts, le Conseil fédéral est habilité à conclure des accords internationaux relatifs au domaine des hautes écoles, concernant la coopération internationale, la promotion de la mobilité, la participation à des programmes et à des projets d'encouragement internationaux. En vertu de l'*al.* 2, sa compétence en matière de conclusion d'accords internationaux s'étend également aux domaines du contrôle financier et de l'audit, des contrôles de sécurité relatifs aux personnes, de la propriété intellectuelle, de la participation à des entités juridiques et de l'adhésion à des organisations internationales. L'ouverture des crédits nécessaires peut également se fonder sur d'autres bases légales que la présente loi.

¹³¹ Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1). Celle-ci règle notamment les dispositions relatives au remboursement d'aides financières et aux sanctions de droit administratif.

¹³² Commentaire saint-gallois, n. 41 ad art. 63a Cst.

¹³³ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, RS 173.32.

¹³⁴ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, RS 173.110.

Ces dispositions tiennent compte de l'internationalisation toujours plus importante des hautes écoles, mais aussi de l'enseignement et de la recherche au cours des dernières années. L'*al.* 3 confère au Conseil des hautes écoles et à la Conférence des recteurs le droit et l'obligation de participer à la préparation de ces accords. La convention de coopération doit leur conférer des droits étendus d'être informé et de donner leur avis, voire de participer aux négociations en ce qui concerne le Conseil des hautes écoles (cf. art. 19 convention de coopération).

Chapitre 11 Dispositions finales

Section 1 Exécution (art. 67 à 70)

Art. 67 Dispositions d'exécution

Cette disposition habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions d'exécution *dans la mesure* où la présente loi lui confère des compétences exécutives: c'est le cas en ce qui concerne la représentation de la Confédération dans la Conférence des hautes écoles, la gestion du secrétariat, les relations avec l'Assemblée fédérale, la reconnaissance du droit aux contributions, le calcul et l'octroi des contributions fédérales (y compris les contributions au titre du fonds de cohésion), la conclusion de traités internationaux, la constatation de l'équivalence de diplômes étrangers avec les diplômes des hautes écoles spécialisées, la conversion de titres décernés selon l'ancien droit en titres des hautes écoles spécialisées et la mise en œuvre des dispositions transitoires. Les dispositions d'exécution du Conseil fédéral relatives aux contributions fédérales devront notamment aussi régler les tâches des services de la Confédération, en particulier celles de l'Office fédéral de la statistique, en matière de récolte et de traitement des données (sur le rôle de l'OFS en matière de données statistiques dans le domaine des hautes écoles, voir commentaire de l'art. 42).

Art. 68 Déclaration de force obligatoire générale

Au cas où un concordat sur les hautes écoles élaboré par les cantons n'aboutirait pas en raison de la défection de quelques cantons, la procédure de déclaration de force obligatoire générale prévue à l'art. 48a Cst. pourrait être envisagée. La présente disposition fonde la déclaration de force obligatoire générale de concordats intercantonaux sur les hautes écoles sur l'art. 14 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges¹³⁵, qui en règle la compétence, la forme, les conditions et la procédure: l'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral soumis au référendum, donner force obligatoire générale à une convention intercantonale *si* au moins 18 cantons *le demandent*. Les cantons qui sont contraints d'adhérer à une convention en vertu d'une déclaration de force obligatoire générale ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les cantons ayant déjà adhéré.

Art. 69 Evaluation

L'art. 170 Cst. dispose que l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Le législateur répond à cette exigence avec la présente disposition. L'*al.* 1 fait obligation au

¹³⁵ RS 613.2

Conseil fédéral de rendre compte tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale de l'utilisation des fonds publics et des effets du système de financement sur les budgets de la Confédération et des cantons et sur les hautes écoles et leurs disciplines. L'analyse des effets a pour but d'évaluer de manière scientifique dans quelle mesure la coordination commune, notamment la planification financière et l'allocation des contributions fédérales axée sur les prestations produisent effectivement les effets attendus et permettent d'atteindre les objectifs fixés. En vertu de l'*al.* 2, le rapport d'évaluation est présenté au Conseil des hautes écoles pour avis avant d'être remis au Parlement (art. 8, let. j, convention de coopération).

Art. 70 Constatation de l'équivalence de diplômes étrangers

L'*al.* 1 pérennise la compétence actuelle de la Confédération à constater l'équivalence de diplômes étrangers avec ceux *des hautes écoles spécialisées* (art. 7, al. 5, LHES). Les hautes écoles spécialisées proposent des *diplômes professionnalisants*. En vue d'assurer l'information, la transparence et la sécurité juridique nécessaires au marché du travail et aux travailleurs étrangers, il est très important que la Confédération puisse – comme dans le domaine de la formation professionnelle – comparer les diplômes étrangers avec les diplômes suisses des hautes écoles spécialisées et constater les équivalences par voie de *décision*. L'*al.* 2 permet à l'office fédéral compétent de confier la tâche de constater les équivalences à des tiers si nécessaire. Au final, les hautes écoles restent compétentes pour décider de l'admission aux études. En ce qui concerne la constatation des équivalences des diplômes suisses et étrangers avec les diplômes des hautes écoles universitaires, il est prévu que la Confédération des recteurs continue de gérer le centre d'information et de reconnaissance existant, qui peut également émettre des recommandations (cf. art. 11, al. 4, convention de coopération). Enfin, les cantons sont compétents pour juger de l'équivalence des diplômes suisses et étrangers dans le domaine de la formation des enseignants.

Section 2 Abrogation et modification du droit en vigueur (art. 71)

Art. 71

Cette disposition renvoie à l'annexe de la loi. La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (RS 414.71) est abrogée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (*annexe, chiffre romain I*). Toutefois, certaines dispositions de la loi sur les hautes écoles spécialisées *gardent effet* en vertu des dispositions transitoires (cf. art. 76, 78, al. 1). L'art. 73 reprend les dispositions relatives à l'admission aux domaines d'études des hautes écoles spécialisées, sachant que celles-ci peuvent rester valables pour une durée indéterminée jusqu'à ce que le Conseil des hautes écoles ait édicté de nouvelles dispositions en la matière. La LAU a effet jusqu'à fin 2011 et ne doit par conséquent pas être abrogée, mais éventuellement prolongée encore une fois (art. 29, al. 4, LAU). Une série de lois existantes sont modifiées avec l'entrée en vigueur de la LAHE (*annexe, chiffre romain II*):

- L'abrogation de la loi sur les hautes écoles spécialisées rend caduque la compétence du Conseil fédéral pour autoriser la création et la gestion d'une haute école spécialisée. Il y a donc lieu d'abroger (*ch. 1*) l'*art. 32, al. 1, let. d de la*

*loi sur le Tribunal administratif fédéral*¹³⁶ relatif à l'irrecevabilité d'un recours contre l'autorisation de créer et de gérer une haute école spécialisée.

- L'*art. 39, al. 2 de la loi sur la formation professionnelle*¹³⁷ est abrogé (*ch. 2*). Les prérequis à l'admission au premier cycle d'études dans les hautes écoles spécialisées sont définis dans la LAHE (art. 25 et 73 LAHE).
- La *loi sur les EPF*¹³⁸ en tant que loi des hautes écoles gérées par la Confédération est modifiée en plusieurs points énoncés au *chiffre 3*: l'*art. 3, al. 3*, de la loi sur les EPF est modifié conformément au champ d'application étendu de la nouvelle loi (art. 2, al. 3, LAHE) et dispose que les EPF et les établissements de recherche participent à la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et à la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. La coordination et la planification sont placées sous la responsabilité du Conseil des EPF (art. 25, al. 1, let. g, loi sur les EPF). L'*al. 4* précise que les EPF rendent notamment compte de leurs coûts moyens d'enseignement par étudiant. Les écoles sont cependant seules responsables de leur stratégie et de leur direction. Le *nouvel art. 10a* fait obligation aux EPF d'examiner périodiquement la qualité et de mettre en place un système d'assurance de la qualité conforme à l'art. 27 LAHE, ainsi que de demander leur accréditation institutionnelle au sens des art. 28 ss LAHE. Le Conseil des EPF est responsable (art. 25, al. 1, let. g, loi sur les EPF).
- La *loi sur la recherche*¹³⁹ (*ch. 4*) est modifiée en un point à l'art. 5a, al. 3: le Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST), l'organe consultatif du Conseil fédéral pour toutes les questions de politique de la science, de la recherche et de la technologie, pourra également être mandaté par la Conférence suisses des hautes écoles pour se prononcer sur des projets ou des problèmes spécifiques touchant à ces questions. Le CSST assumera à ce titre une importante fonction d'information. Rappelons que son président siège dans la Conférence des hautes écoles avec voix consultative (art. 13, let. f, LAHE).
- L'*art. 3, al. 1 de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale*¹⁴⁰ (*ch. 5*) est modifié de façon à ajouter les domaines de la formation et de la recherche aux tâches de la statistique fédérale, conformément à la nouvelle teneur de l'article constitutionnel sur la statistique (art. 65, al. 1, Cst.).
- Les modifications de la *loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales (LPMéd)*¹⁴¹ (*ch. 6*) portent notamment sur le remplacement des anciens organes chargés de l'examen des demandes d'accréditation des filières d'études et des filières de formation postgrade et de l'accréditation des filières d'études en médecine humaine, en médecine dentaire, en chiropratique, en pharmacie et en médecine vétérinaire par les nouveaux organes communs

136 RS 173.32
137 RS 412.10
138 RS 414.110
139 RS 420.1
140 RS 431.01
141 RS 811.11

d'accréditation de la Confédération et des cantons¹⁴². Chaque filière ne donne lieu qu'à une seule procédure d'accréditation. Le département reste compétent pour l'accréditation des *filieres de formation postgrade* (art. 23, al. 2, art. 26 ss, art. 47, al. 2, art. 48 LPMéd). La nouvelle teneur de la loi prévoit que le financement des coûts de l'accréditation des filières d'études se fonde sur l'art. 35 LAHE, ce qui signifie que les organes compétents percevront des émoluments couvrant en principe les frais afférents à l'examen des demandes et aux accréditations. Les autres modifications consistent dans une adaptation des dénominations (art. 12, al. 3, 24, al. 1 et 2, 50, al. 1, let. a et c, LPMéd).

Section 3 Dispositions transitoires (art. 72 à 79)

Art. 72 Adaptation des taux de financement

Cette disposition transitoire vise à éviter que le changement de système de financement ne provoque une hausse brutale des dépenses de la Confédération (cf. explications ch. 2.5.9). Les taux de financement définis à l'art. 50 pour déterminer le volume total des contributions fédérales de base sont établis – à l'exception du domaine de la médecine, où l'on travaille avec des estimations – sur la base de données solides et ne devraient pas provoquer de hausse inattendue¹⁴³. Cependant, si le volume moyen annuel des contributions fédérales de base déterminées pour la première fois selon la nouvelle loi devaient s'écarter *de manière importante* du volume moyen annuel des contributions de base et contributions d'exploitation versées aux universités et aux hautes écoles spécialisées pendant une période quadriennale selon l'ancien droit, cette disposition prévoit que le Conseil fédéral propose une adaptation des taux de financement (révision partielle de la LAHE) en même temps que le premier message FRI fondé sur la nouvelle loi. Le Conseil fédéral fixe la période quadriennale de subventionnement et définit les critères permettant de juger si un écart est important (al. 2), après avoir consulté la Conférence plénière (al. 3). Une augmentation modérée des dépenses ou une hausse due à des paramètres reconnus de la planification financière, tels que les effectifs d'étudiants ou le renchérissement, ne pourront pas être retenus pour juger un écart comme «important».

Art. 73 Admission aux hautes écoles spécialisées

Cette disposition reprend des dispositions de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, dans la perspective de son abrogation. Elle garantit la continuité des conditions d'admission actuelles dans le domaine des hautes écoles spécialisées. Tant que la Conférence des hautes écoles n'aura pas précisé complètement les conditions d'admission visées à l'art. 25, al. 2, les conditions d'admission définies dans la loi actuelle sur les hautes écoles spécialisées s'appliquent (cf. commentaire de l'art. 25).

¹⁴² Il est donc prévu de dissoudre l'organisme actuellement responsable pour accorder l'accréditation des filières d'études des professions médicales universitaires, le «Conseil suisse d'accréditation» visé à l'art. 8 de l'ordonnance concernant les diplômes, la formation universitaire, la formation postgrade et l'exercice des professions médicales universitaires (RS 811.112.0).

¹⁴³ SER/OFFT, Rapport financier du 10 juin 2008, p. 17 ss.

Art. 74 Fonds de cohésion

Les calculs de modélisation des effets du nouveau régime de financement (détermination des besoins financiers et conditions d'octroi des contributions fédérales) montrent que le nouveau système de financement peut conduire à des différences non négligeables dans l'allocation des contributions de base (cf. ch. 2.5.9). L'art. 74 prévoit donc la possibilité d'atténuer les probables baisses de subventionnement pendant une durée maximale de huit ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. 6 % en moyenne des fonds disponibles pour les contributions de base peuvent être employés pour soutenir les hautes écoles qui subissent une baisse de plus de 5 % de leurs contributions de base du fait du changement de système. Le montant des contributions allouées au titre du fonds de cohésion sera dégressif.

Art. 75 Droit aux contributions et accréditation

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi fait de l'accréditation institutionnelle une condition nécessaire, mais pas suffisante pour avoir droit aux contributions fédérales. La nouvelle obligation d'accréditation et les effets qui y sont liés nécessitent une réglementation transitoire en bonne et due forme. En vertu de l'*al. 1*, les hautes écoles et les autres institutions du domaine des hautes écoles doivent demander leur accréditation institutionnelle avant le 31 décembre 2016. Jusqu'à cette date, le droit aux contributions obtenu selon l'ancien droit reste acquis (*al. 2*). Les hautes écoles qui ont obtenu l'accréditation institutionnelle au sens de l'ancien droit après le 1^{er} janvier 2011 sont réputées accréditées au sens du nouveau droit jusqu'au 31 décembre 2018 (*al. 3*). Par cette disposition, la loi tient compte des accréditations obtenues peu de temps avant son entrée en vigueur conformément aux conditions actuelles matériellement applicables au domaine des hautes écoles (directives d'accréditation de la CUS et directives relatives à l'accréditation des hautes écoles spécialisées).

Art. 76 Droit à l'appellation et sanctions

En même temps qu'elles règlent la relation entre accréditation institutionnelle et droit aux contributions, les dispositions transitoires doivent également régler les effets de l'accréditation institutionnelle, c'est-à-dire le droit aux appellations et la protection de ces dernières. Cette disposition prévoit de manière cohérente avec l'art. 75 que le droit aux appellations des hautes écoles n'ayant pas d'accréditation institutionnelle au sens de la nouvelle loi est réglé jusqu'au 31 décembre 2016 selon l'ancien droit, c'est-à-dire selon la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées pour les hautes écoles spécialisées et selon les lois des collectivités responsables correspondantes pour les hautes écoles universitaires. Le droit à l'appellation et la protection de l'appellation des hautes écoles accréditées selon l'ancien droit après le 1^{er} janvier 2011, mais avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et de ce fait réputées accréditées en vertu de l'art. 75, al. 3, sont réglés selon le nouveau droit.

Art. 77 Demandes en suspens

L'*al. 1* pose le principe selon lequel les demandes en suspens lors de l'entrée en vigueur de la loi (procédures en première instance ou en instance de recours) sont jugées selon le nouveau droit. L'*al. 2* habilite le Conseil fédéral à prévoir des exceptions dans des cas motivés: on peut par ex. penser à des demandes en suspens relati-

ves à une autorisation de durée indéterminée portant sur la création et la direction d'une haute école spécialisée, ou à des demandes d'accréditation en suspens.

Art. 78 Protection des titres obtenus dans le domaine des hautes écoles spécialisées

Les titres décernés pour les diplômes de hautes écoles spécialisées, de bachelor, de master ou de master de formation continue reconnus par la Confédération sont protégés selon l'ancien droit (*al. 1*). La protection des titres est actuellement réglée par l'art. 22 de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées. Les *al. 2 et 3* constituent la base légale pour le maintien de la réglementation actuelle concernant l'obtention a posteriori d'un titre HES pour les titulaires de diplômes d'écoles supérieures décernés selon l'ancien droit¹⁴⁴.

Art. 79 Réglementations provisoires des cantons dans le domaine des hautes écoles spécialisées

L'abrogation de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées pouvant entraîner des adaptations importantes dans les législations correspondantes des cantons responsables d'une haute école spécialisée, cette *disposition* donne aux gouvernements cantonaux concernés *un délai déterminé* pour procéder aux modifications nécessaires par voie d'ordonnance, pour autant que des lacunes de la réglementation rendent une telle adaptation *indispensable*.

Section 4 **Référendum et entrée en vigueur** (art. 80)

Art. 80

Une série de paramètres étant encore indéterminés (date de l'adoption de la loi par l'Assemblée fédérale, date de l'entrée en vigueur du concordat et de la convention de coopération, date à laquelle la Conférence des hautes écoles aura pris les décisions nécessaires en vue de la coordination à l'échelle nationale), l'*al. 3* habilite le Conseil fédéral à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et à la répartition des tâches, au financement et aux contributions fédérales de cinq ans au plus après l'entrée en vigueur des autres dispositions, et à déclarer l'ancien droit applicable si nécessaire (cf. explications ch. 2.5.9). Cette disposition permet au Conseil fédéral de définir le cas échéant une mise en œuvre coordonnée et échelonnée des nouvelles dispositions après l'adoption de la loi par l'Assemblée fédérale.

¹⁴⁴ Cf. art. 26 de l'ordonnance sur les hautes écoles spécialisées (RS 414.711) et ordonnance du DFE sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée (RS 414.711.5).

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La coordination commune, notamment la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale, vise une plus grande transparence et une harmonisation dans le domaine des contributions fédérales, des contributions intercantionales et des contributions des collectivités responsables, afin d'arriver à une *utilisation plus efficace* des contributions fédérales. Sous réserve du renchérissement et de l'augmentation du nombre d'étudiants, le nouveau projet n'engendre *aucun coût supplémentaire direct* pour la Confédération par rapport au financement actuel des hautes écoles cantonales: les contributions de la Confédération au financement de base ont la forme de contributions de base. Dans le domaine du financement de base, la Confédération applique des taux de contribution fixes sur le montant total des coûts de référence pour les HEU et les HES cantonales. La part fédérale dans le financement de base reste inchangée (20 % pour les HEU; 30 % pour les HES). Dans le domaine des *frais d'investissement et des frais locatifs*, la Confédération ne devra pas non plus endosser des coûts supplémentaires. Les dispositions transitoires garantiront que lors du premier passage du droit en vigueur (loi sur l'aide aux universités et loi sur les hautes écoles spécialisées) au nouveau droit, la Confédération ne subira pas de grosses dépenses supplémentaires, c'est-à-dire pas d'*augmentation des dépenses* (art. 72). Le subventionnement a lieu selon un plafond des dépenses et des crédits d'engagement.

4.1.2 Conséquences en matière de personnel

Dans le domaine des hautes écoles, deux unités administratives différentes au sein de deux départements sont compétentes pour les HEU (SER) et les HES (OFFT). Un secrétariat général indépendant des services fédéraux, financé à part égale par la Confédération et par les cantons, dirige le secrétariat de l'actuelle Conférence universitaire suisse (CUS). Les effectifs disponibles actuellement au SER, à l'OFFT et au secrétariat général de la CUS sont suffisants pour accomplir les nouvelles tâches (conduite de la coordination commune de l'ensemble du domaine des hautes écoles, direction de la Conférence suisse des hautes écoles, interface avec les autres organes communs, garantie de la collaboration avec la CDIP) et les tâches existantes (office spécialisé dans les questions concernant les hautes écoles, organisme de subventionnement, établissement des équivalences et des conversions des titres dans le domaine des HES).

4.1.3 Conséquences au niveau de l'organisation

Le projet ne règle pas la répartition des compétences pour le domaine des hautes écoles entre les unités administratives (SER/OFFT) et les départements (DFI/DFE) existants et laisse également au Conseil fédéral la responsabilité de régler la représentation de la Confédération au sein de la Conférence suisse des hautes écoles. Pour une coordination commune de la Confédération et des cantons, la nouvelle loi concentre la structure organisationnelle sur *trois organes communs* (Conférence

suisse des hautes écoles, Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, Conseil suisse d'accréditation avec Agence d'accréditation). Ceux-ci remplacent les différents organes communs qui existent aujourd'hui pour les divers domaines des hautes écoles (CUS, CHES CDIP, trois Conférences des recteurs [CRUS, CSHEs, COHEP], OAQ, CFHES). Du côté de la Confédération, différentes tâches de pilotage et de réglementation dans le domaine des HES disparaissent (voir ch. 2.5.1). Résultat: des structures d'organisation plus uniformes, plus simples, plus efficaces et plus claires.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

A l'heure actuelle, il est difficile d'estimer les *conséquences de la nouvelle loi en matière de personnel* dans les cantons et de connaître la nature des éventuelles conséquences dans ce domaine. Quant aux *conséquences organisationnelles* au niveau cantonal, elles concerneront la législation: la disparition de la loi sur les HES entraînera l'adaptation de certains textes législatifs cantonaux. La coordination commune, notamment la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale, amèneront une plus grande transparence et une harmonisation dans le domaine des contributions fédérales, des contributions intercantionales et des contributions des collectivités responsables, et partant, une utilisation plus efficace des moyens financiers cantonaux et intercantonaux. Les taux de financement fixes de la Confédération sur le montant total des coûts de référence (art. 50, dépenses liées) donnent une plus grande sécurité de financement aux cantons. Pour atténuer les cas difficiles, le projet prévoit d'accorder de manière dégressive des fonds de cohésion pendant huit ans au maximum (art. 74) aux hautes écoles dont les subventions fédérales de base diminuent de plus de 5 % suite au changement de système.

4.3 Conséquences pour l'économie

La formation et la recherche ne servent pas seulement à acquérir des connaissances et à assurer des possibilités d'épanouissement personnel, mais constituent également un élément essentiel de la future prospérité de l'économie suisse¹⁴⁵. La Suisse ne peut relever les défis sociaux, économiques et écologiques qu'en étant une société du savoir¹⁴⁶. Le seul moyen de venir à bout des défis de la société du savoir et de l'intense concurrence internationale au niveau de l'innovation est de réussir à améliorer le fonctionnement et l'efficacité des systèmes partiels de la formation, de la recherche et de l'innovation et à renforcer leur interaction. Le projet proposé améliore notamment le *fonctionnement et l'efficacité du système partiel des hautes écoles*. La fixation d'objectifs communs, la création d'organes communs uniformes et compétents pour toutes les hautes écoles, la garantie d'une assurance qualité grâce à un système d'accréditation unique, la mise en place de bases pour une planification d'une politique des hautes écoles et une répartition des tâches communes à toute la Suisse ainsi que l'instauration de critères de calcul davantage axés sur les prestations

¹⁴⁵ Pour l'importance du domaine politique de la formation, de la recherche et de la technologie dans le développement économique, voir le message FRT 2004 à 2007 (FF 2003 2067 2078).

¹⁴⁶ Message FRT 2004 à 2007 (FF 2003 2192).

permettront, d'une part, d'augmenter *la qualité et la compétitivité des hautes écoles et de l'ensemble du domaine des hautes écoles* et, d'autre part, d'atteindre *une plus grande transparence des coûts et une meilleure utilisation des ressources publiques*. La nouvelle loi favorise aussi la poursuite d'un système de hautes écoles différenciant les HEU des HES, qui n'assument pas les mêmes tâches. Cela permet une meilleure prise en compte des divers *besoins de la société et de l'économie*. Le projet, qui encourage le capital humain, laisse ainsi entrevoir des effets positifs sur l'ensemble de l'économie¹⁴⁷.

4.4 Conséquences pour les générations futures

Les hautes écoles doivent tenir compte aussi bien des progrès scientifiques et des besoins d'une société du savoir hautement spécialisée que des attentes des jeunes sur les plans de la qualité de la formation et de la carrière professionnelle. Le présent projet engage la Confédération à veiller, avec les cantons, à la compétitivité et à la coordination au sein d'un domaine suisse des hautes écoles de qualité. La coordination à l'échelle nationale et la garantie de l'assurance qualité sont des tâches des organes communs, auxquels la Confédération et les cantons délèguent les compétences nécessaires. Cela permet d'harmoniser régulièrement les besoins des collectivités responsables et de leurs hautes écoles, d'une part, et les attentes et les exigences de la Confédération et des cantons en matière de politique des hautes écoles, d'autre part. Les bases à une politique suisse des hautes écoles durable et modelable, qui répond aux besoins de participation des générations futures, seront ainsi jetées.

5 Lien avec le programme de la législature

Le message relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹⁴⁸ et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹⁴⁹.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le présent projet s'appuie principalement sur l'art. 63a Cst. (article sur les hautes écoles), en particulier sur les al. 2 à 4. Si l'al. 2 donne à la Confédération la compétence de soutenir les hautes écoles cantonales et d'autres institutions du domaine des hautes écoles reconnues par elle, les al. 3 et 4 l'autorisent à régir les compétences qu'il est possible de déléguer à des organes communs de la Confédération et des cantons et à fixer les principes applicables à l'organisation et à la procédure en

¹⁴⁷ Politique de croissance 2008–2001: Nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 2 avril 2008 en réponse à la motion 01.3089 «Politique de croissance. Sept mesures», p. 32 (<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/02275/index.html?lang=fr&download=>).

¹⁴⁸ FF 2008 639 672 707

¹⁴⁹ FF 2008 7745

matière de coordination commune. La Confédération veille également à la garantie de l'assurance qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Les instruments de la politique des hautes écoles et de l'encouragement de la recherche sont étroitement liés. C'est pourquoi, certaines dispositions en rapport avec la recherche (art. 3, let. b et d, et 13, let. f; art. 8, let. h, projet de convention de collaboration) reposent également sur l'art. 64, al. 2, Cst. La compétence de la Conférence suisse des hautes écoles, et donc de la Confédération, de faire des recommandations concernant la perception de taxes d'études et l'octroi de bourses et de prêts par les cantons (art. 11, al. 2, let. f) s'appuie sur sa compétence à fixer les principes d'octroi d'aides à la formation (art. 66, al. 1, Cst.). L'un des objectifs de la Confédération, poursuivi en commun avec les cantons dans le cadre de leur collaboration, est d'éviter les distorsions de concurrence dans les services et les offres en matière de formation continue proposés par des institutions du domaine des hautes écoles par rapport aux prestataires de la formation professionnelle supérieure. Le Conseil des hautes écoles doit pour ce faire édicter des principes sur la formation continue. Les dispositions correspondantes (par ex. l'interdiction du subventionnement des formations continues dans le domaine des hautes écoles ou l'interdiction de proposer des titres ou des offres ayant des appellations similaires à ceux de la formation professionnelle supérieure) s'appuient sur l'art. 95, al. 1, Cst., qui donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées (empêchant ainsi les distorsions de concurrence entre les prestataires d'offres de la formation professionnelle supérieure et ceux qui proposent une formation continue dans le domaine des hautes écoles).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le nouveau projet est conforme à l'Accord général sur le commerce des services (GATS), dans lequel la Suisse s'est engagée en faveur de *services d'éducation privés*, notamment en garantissant le libre accès au marché et l'égalité de traitement avec les nationaux. Il définit des *services d'éducation privés* conformément aux documents déposés par la Suisse auprès de l'OMC le 4 avril 2005¹⁵⁰. En même temps, la définition délimite la notion de *services d'éducation privés*. Les prestataires de services d'éducation privés ne peuvent se prévaloir ni de l'égalité de traitement ni de l'accès au marché. Le projet leur permet cependant de se faire accréditer institutionnellement par le Conseil suisse d'accréditation selon les mêmes conditions que les prestataires publics et d'utiliser les droits à l'appellation qui en découlent ou de soumettre leurs programmes d'études à l'accréditation du même conseil. Ils n'ont toutefois pas droit aux subventions accordées aux prestataires publics.

¹⁵⁰ Voir le Rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les négociations à l'OMC/AGCS et les dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention, p. 10 (<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/00587/00590/index.html?lang=fr&download=>); Décision de l'Assemblée plénière de la CDIP du 29 octobre 2004, AGCS: critères de distinction entre service public et service privé d'éducation; prise de connaissance et approbation.

Le présent projet est également conforme à la *Déclaration de Bologne et aux déclarations qui l'ont suivie*¹⁵¹. Ces déclarations ne contiennent pas d'obligations juridiques pour les Etats signataires et doivent être qualifiées de *soft law* (recommandation non obligatoire sur le plan juridique) dans le droit public international. Dans les faits, la volonté d'engagement des Etats signataires, renforcée par le processus de monitoring, donne toutefois un degré d'obligation élevé aux déclarations¹⁵². Le projet est en harmonie avec les déclarations. Il sert à développer l'espace suisse des hautes écoles comme partie intégrante de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche. En tant que loi d'aide et de coordination, la LAHE soutient les réformes communes entreprises par les hautes écoles jusqu'à présent pour atteindre les différents objectifs de la Déclaration de Bologne et des déclarations qui l'ont suivie¹⁵³, à savoir l'introduction de deux niveaux de formation, d'un système de crédits (ECTS), d'un système de diplômes facilement compréhensibles et comparables, le renforcement de la mobilité entre les HEU et les HES, etc. La loi jette aussi les bases de la reconnaissance des diplômes étrangers et favorise d'autres développements dans le domaine de la perméabilité et de la mobilité entre les hautes écoles (par ex. l'élaboration de cadres nationaux de qualification). Elle fixe en outre les principes de l'assurance de la qualité et favorise entre autres le développement et la diffusion des normes européennes (ENQA, ECA) grâce à la mise en place d'un système d'accréditation (Conseil suisse d'accréditation et Agence d'accréditation, directives d'accréditation, accréditation institutionnelle obligatoire pour les HES et les universités). Ces normes servent également à la reconnaissance réciproque des accréditations et, par extension, des diplômes.

6.3 Frein aux dépenses

Les nouvelles dispositions en matière de subventions (art. 45 à 61) entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs. Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., elles nécessitent donc l'approbation de la majorité des membres dans chacun des deux conseils.

6.4 Conformité à la loi sur les subventions

Le chapitre 8 du projet de loi régit les *contributions* versées par la Confédération au profit des hautes écoles cantonales et d'autres institutions du domaine des hautes écoles. La Confédération accorde aux hautes écoles ayant droit à des subventions ainsi qu'à d'autres institutions du domaine des hautes écoles des *aides financières* au sens de l'art. 3, al. 1, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu; RS 616.1). Celles-ci revêtent la forme de contributions de base, de contributions aux

¹⁵¹ L'espace européen de l'enseignement supérieur. Déclaration commune des ministres européens de l'éducation réunis à Bologne le 19 juin 1999 (Déclaration de Bologne); Vers l'espace européen de l'enseignement supérieur, communiqué de la conférence des ministres européens chargés de l'enseignement supérieur du 19 mai 2001 (Communiqué de Prague).

¹⁵² Commentaire saint-gallois, n. 4 ad art. 63a Cst.

¹⁵³ A propos des objectifs de la Déclaration de Bologne et des déclarations qui l'ont suivie, voir le site www.crus.ch.

investissements et aux frais locatifs et de contributions liées à des projets. Les conditions pour l'édiction de ces dispositions sont fixées à l'art. 6 de la LSU. Par ailleurs, la Constitution (art. 63a, al. 2, Cst.) oblige la Confédération à soutenir les hautes écoles cantonales (à l'exception des HEP): la Confédération a donc un intérêt dans la direction des HEU, des HES et des HEP par les cantons. Avec les EPF et les autres institutions fédérales du domaine des hautes écoles, celles-ci forment l'espace suisse des hautes écoles et assurent une offre suffisante et variée de formations dans ce domaine (art. 6, let. a et b, LSU). Les aides financières de la Confédération pour accomplir cette tâche, assorties de la coordination commune et de la garantie de l'assurance qualité dans le domaine des hautes écoles, constituent des mesures nécessaires et adaptées pour assurer la gestion des hautes écoles et des institutions cantonales (art. 6, let. c à e, LSU). L'organisation des aides financières remplit les conditions de l'art. 7 de la LSU: les aides financières prennent en compte la capacité économique, l'intérêt de la Confédération et de l'allocataire à la réalisation de la tâche et la capacité de prestation propre. La capacité économique est prise en considération notamment au travers de la plus importante orientation vers les prestations et les résultats de tous les types de subventions (voir ch. 2.5.8). Dans les contributions de base, le montant attribué aux cantons par la Confédération représente 20 (universités cantonales) à 30 % (HES) du total des coûts de référence; pour les contributions aux investissements et aux frais locatifs la participation de la Confédération s'élève au maximum à 30 % des dépenses imputables concrètes; pour les contributions liées à des projets, qui constituent un instrument d'accompagnement particulier de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et réalisent en partie des principes inscrits dans la Constitution, la part des aides financières fédérales atteint – comme jusqu'à présent – 50 % et, dans des cas exceptionnels, 70 % des dépenses imputables des projets concrets (voir art. 45 OAU).

6.5 Délégation de compétences législatives

Le présent projet comprend différentes délégations permettant au *Conseil fédéral* d'édicter une ordonnance de substitution:

- *art. 15, al. 2*: règlement de la collaboration avec les autres départements concernés par les questions relevant des hautes écoles;
- *art. 51, al. 5*: combinaison des critères de calcul (avec les proportions) et de leur pondération pour le calcul des contributions de base;
- *art. 57, al. 1*: règlement du calcul des dépenses imputables pour la détermination des contributions aux investissements et aux frais locatifs;
- *art. 77, al. 2*: règlement des exceptions au principe d'évaluation des demandes en suspens lors de l'entrée en vigueur de la LAHE selon la nouvelle législation;
- *art. 78, al. 2 et 3*: règlement de l'obtention d'un titre a posteriori;
- *art. 80, al. 3*: entrée en vigueur échelonnée de certaines dispositions légales et continuité du droit existant.

Le présent projet comprend différentes délégations permettant à la *Conférence suisse des hautes écoles* d'édicter des prescriptions légales:

- *art. 8, al. 1*: règlement des éventuelles dérogations au droit applicable au personnel de la Confédération pour le personnel employé par les organes communs;
- *art. 9, al. 3*: règlement de la prise en charge des coûts des autres organes communs;
- *art. 11, al. 2, let. a*: définition des caractéristiques des différents types de hautes écoles;
- *art. 11, al. 2, let. c*: coûts de référence pour le calcul des contributions de base;
- *art. 11, al. 2, let. d*: définition des catégories de contributions déterminantes en fonction des disciplines et des domaines d'études, leur pondération et la durée maximale des études;
- *art. 12, al. 3, let. a, ch. 1 à 4*: dispositions sur les cycles d'études et sur le passage d'un cycle à l'autre, sur la perméabilité et la mobilité entre les universités et les HES et à l'intérieur des voies de formation; règlement de la procédure d'accréditation et édicition de directives d'accréditation; dispositions sur la reconnaissance des diplômes; dispositions-cadres pour la formation continue;
- *art. 25, al. 2*: concrétisation des conditions d'admission et des conditions d'admission supplémentaires dans le domaine des HES;
- *art. 26, al. 3*: principes applicables à l'offre de programmes d'études des HES;
- *art. 27, al. 4*: dispositions sur l'assurance de la qualité;
- *art. 53, al. 3*: principes relatifs à l'octroi de contributions fixes.

Toutes ces délégations satisfont aux exigences constitutionnelles.

7 Bibliographie

Bibliographie	Titre abrégé
Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A., 2008, Die Schweizerische Bundesverfassung Kommentar, 2 ^e édition	Commentaire saint-gallois
Biaggini Giovanni, 2007, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich	Commentaire Biaggini
G. S. Papadopoulos, L'OCDE face à l'éducation de 1960 à 1990: contribution de l'OCDE, 1996, Francfort	Papadopoulos, L'OCDE face à l'éducation
Orr Dominic/Schnitzer Klaus/Frackmann Edgar, Social and Economic Conditions of Student life in Europe: Synopsis of Indicators. Final Report. Eurostudent III 2005–2008. Bielefeld 2008	Eurostudent III 2005–2008

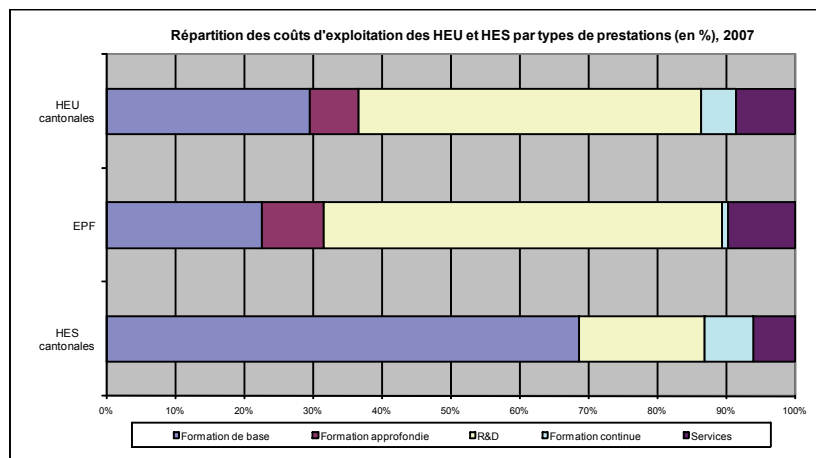
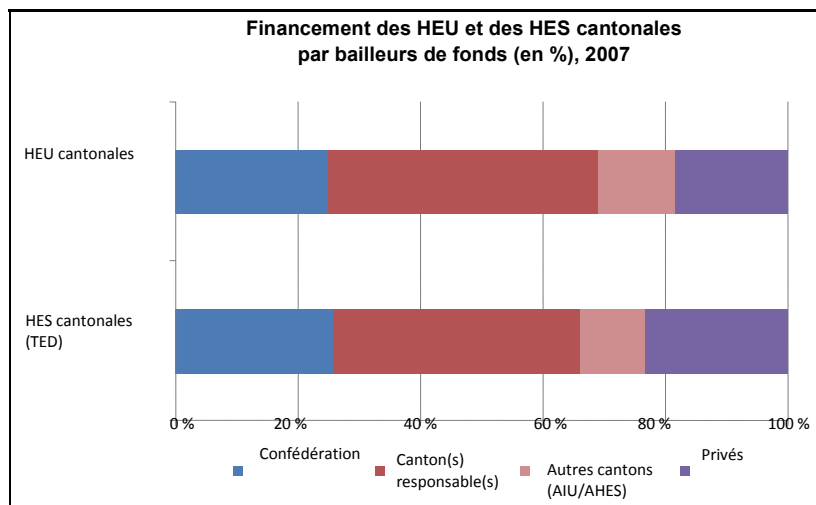
OECD, Reviews of National Policies for Education,
Tertiary Education in Switzerland, 2003, OECD
Publishing

OECD, Reviews of
National Policies for
Education

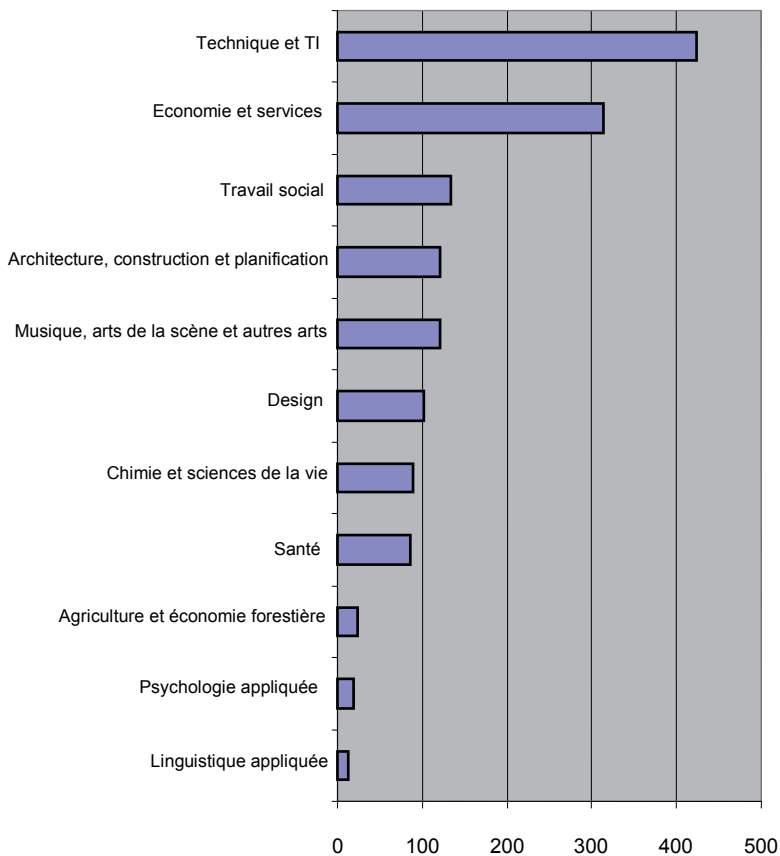
OECD, Tertiary Education for the Knowledge Society,
2008, OECD Publishing

OECD, Tertiary Education
for the Knowledge Society

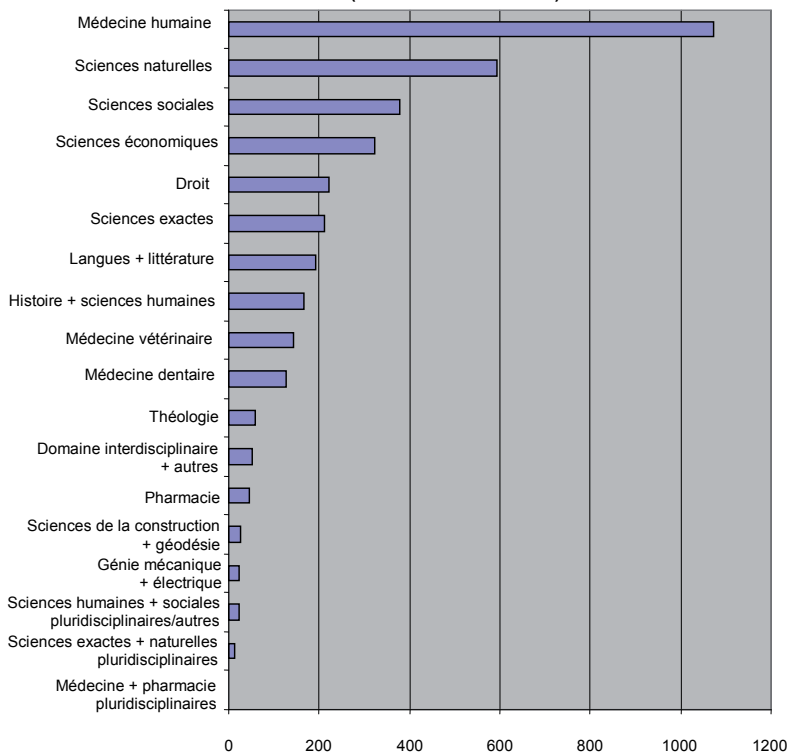
Tableaux: financement, coûts d'exploitation et évolution du nombre d'étudiants



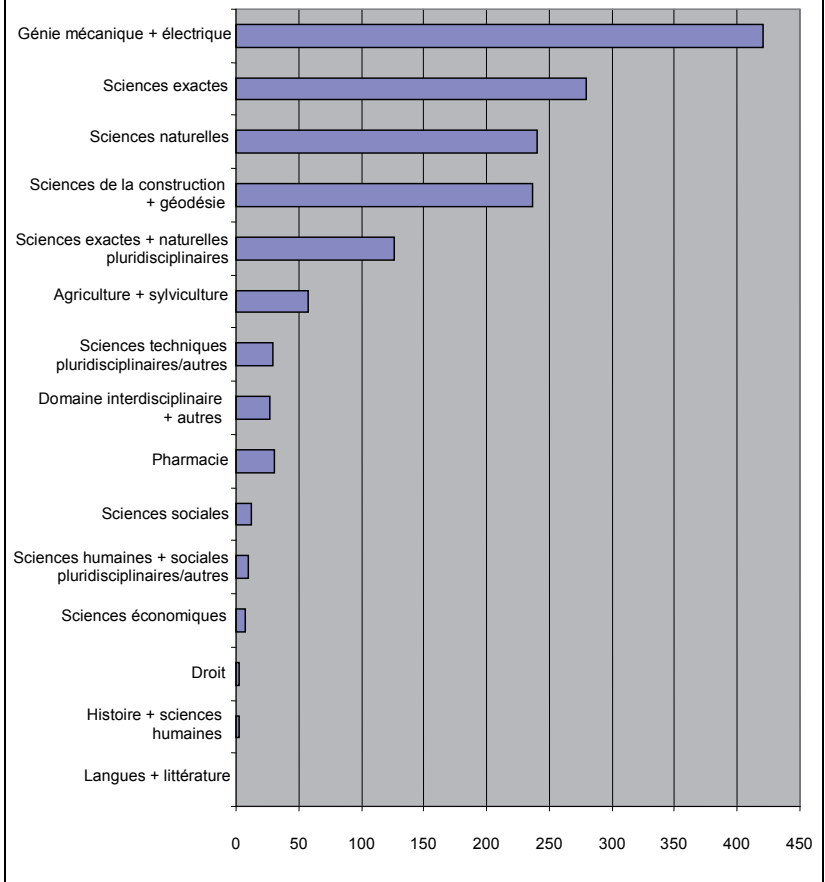
**Coûts d'exploitation par domaine d'études (en millions de francs), 2007
(HES, sans la formation des enseignants des HEP)**



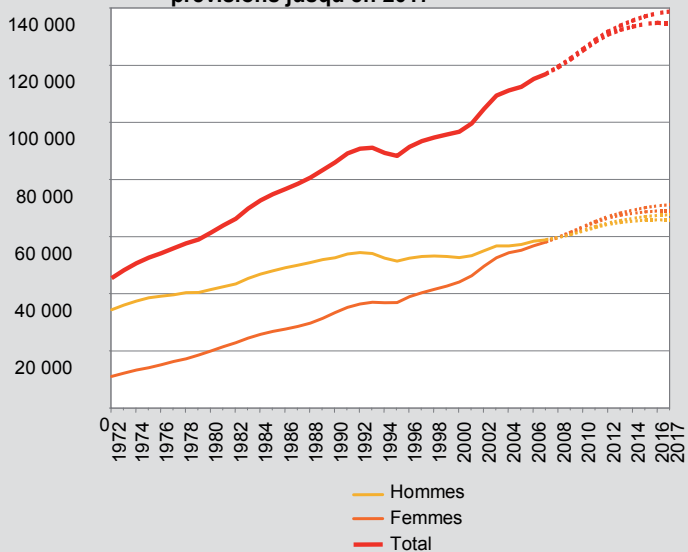
**Coûts d'exploitation par domaine d'études (en millions de francs), 2007
(universités cantonales)**



**Coûts d'exploitation par domaine d'études (en millions de francs), 2007
(EPF)**



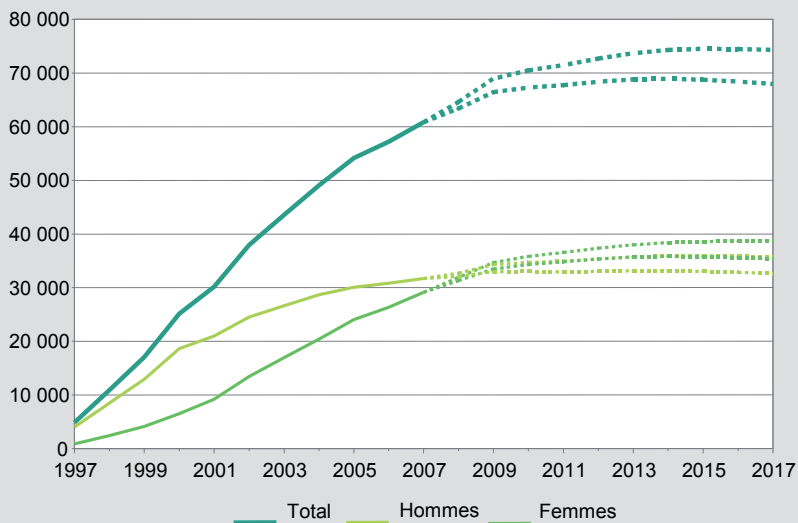
Etudiants des HEU par sexe, 1972-2007 et prévisions jusqu'en 2017



Prévisions: état juin 2008, scénario «neutre HE-A-2007»
 et scénario «trend HE-TR-2007»

© OFS

Etudiants HES par sexe, 1997-2007 et prévisions jusqu'en 2017



Prévisions: état juin 2008, scénario «neutre HE-A-2007»
et scénario «trend HE-TR-2007»

© OFS

Accréditation institutionnelle et assurance qualité dans le domaine des hautes écoles – aperçu¹⁵⁴

Généralités

Les évaluations institutionnelles dans le domaine des hautes écoles sont très fréquentes en Europe et la tendance est à la hausse. Les méthodes employées diffèrent d'un pays à l'autre tout comme l'appellation de la procédure (accréditation, audit, accréditation de système). L'assurance qualité interne est très souvent au centre des évaluations externes. Dans la plupart des cas, les évaluations entraînent des conséquences. Tous les pays ont mis en place des agences nationales chargées de la procédure.

Allemagne

Le système d'accréditation est organisé de manière décentralisée en Allemagne. L'accréditation des filières d'études est effectuée par des agences, elles-mêmes accréditées par le Conseil d'accréditation allemand. Jusqu'à présent, les filières bachelor et master proposées par des hautes écoles étatiques ou reconnues par l'Etat ont été soumises à l'accréditation de programmes. Dorénavant, des «accréditations de systèmes» sont introduites avec pour objet le système d'assurance qualité interne, de manière similaire aux audits de qualité en Suisse. L'accréditation de système présuppose un programme accrédité pour chaque tranche de 2500 étudiants. Les hautes écoles privées sont accréditées institutionnellement par le Conseil scientifique allemand.

Autriche

Il existe actuellement trois systèmes parallèles dans le domaine des hautes écoles:

- (première) accréditation institutionnelle pour les universités privées, effectuée par le Conseil d'accréditation national (ÖAR);
- accréditation de programmes des hautes écoles spécialisées par le Conseil des hautes écoles spécialisées;
- évaluations (institutionnelles, thématiques, de programmes) des universités par l'Agence autrichienne d'assurance qualité (AQA).

L'ÖAR et le Conseil des hautes écoles spécialisées sont rattachés au ministère, mais ils sont tous deux indépendants. Quant à l'AQA, elle est une organisation non étatique fondée par les universités elles-mêmes.

L'AQA prévoit d'effectuer un audit institutionnel auprès des universités.

¹⁵⁴ Voir en particulier: OAQ, Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses: Institutionelle Akkreditierung – Internationale Tendenzen, 27 octobre 2008.

Danemark

Au Danemark, les évaluations sont effectuées à tous les degrés d'enseignement, aussi bien dans les institutions publiques que privées bénéficiant d'un soutien étatique. L'Institut danois d'évaluation (EVA) a été fondé en 1999. Outre les évaluations, il s'occupe depuis peu également des accréditations institutionnelles et de programmes.

Espagne

L'Agence nationale d'évaluation de la qualité et d'accréditation (ANECA) existe depuis 2002. De plus, des agences régionales sont également actives. L'ANECA est indépendante de l'Etat. Les évaluations institutionnelles et de programmes (entre autres accréditations) font partie de ses activités. Il est également prévu d'organiser des audits dans le but de soutenir les institutions lors du développement de systèmes internes d'assurance qualité.

Finlande

Le Conseil finlandais d'évaluation dans l'enseignement supérieur (FINHEEC), qui existe depuis 1996, est chargé de l'assurance qualité externe des universités et des «polytechnics» (comparables aux HES suisses). Il est indépendant de l'Etat et des hautes écoles. Il effectue des évaluations institutionnelles, thématiques et de programmes. Différentes méthodes sont employées, parmi lesquelles des audits des systèmes d'assurance qualité des universités (depuis 2005). La procédure n'est pas obligatoire, mais tous participent aux audits.

France

L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) est active depuis 2007 dans l'évaluation d'institutions, d'unités de recherche et de filières d'études de l'enseignement supérieur. Il s'agit d'une unité administrative indépendante. Elle est chargée de l'évaluation globale des hautes écoles dans la perspective du développement de leur autonomie et de l'amélioration de la qualité. La procédure d'évaluation de l'AERES est conforme aux normes européennes. L'évaluation joue un rôle important pour le droit aux subventions et la reconnaissance des diplômés.

Grande-Bretagne

Depuis 1997, l'Agence d'assurance qualité (QAA) est responsable de l'évaluation de l'enseignement de niveau haute école. Elle procède tous les six ans (tous les quatre ans en Ecosse) à des évaluations transversales (*subject review*) et évalue en même temps des institutions dans leur ensemble (*institutional review*). Les procédures sont obligatoires et liées au droit aux subventions.

Norvège

Depuis 2003, des audits institutionnels obligatoires sont effectués dans le cadre d'un cycle de six ans auprès de chaque institution publique et privée proposant des filières d'études accréditées. Fondée en 1998, l'Agence nationale pour l'assurance qualité dans l'éducation (NOKUT) est rattachée au ministère; elle est également l'ENIC norvégien.

Pays-Bas/Flandre

Les Pays-Bas et la Flandre possèdent une organisation d'accréditation commune, la NVAO (Organisation néerlando-flamande d'accréditation). Le système externe d'assurance qualité est inscrit dans les lois et l'assurance qualité externe est obligatoire. Tous les programmes de bachelor et de master sont accrédités: aux Pays-Bas, le cycle de six ans est presque clos, alors qu'en Flandre le cycle de huit ans ne l'est pas encore.

A l'heure actuelle, un nouveau système est en préparation: il combine l'audit institutionnel et l'accréditation de programmes dans le cas des nouveaux programmes (*initial accreditation*). La phase pilote de ce projet est en cours pour l'audit institutionnel; deux hautes écoles spécialisées et une université y participent. L'audit institutionnel repose, selon le principe de confiance (*earning trust*), sur les accréditations de programmes déjà effectuées.

Suède

Toutes les institutions de niveau haute école sont obligatoirement soumises à un audit. Les «collèges universitaires» qui souhaitent obtenir le statut d'université sont accrédités institutionnellement. Fondée en 1993, l'Agence nationale pour l'éducation supérieure (NAHE) est responsable des évaluations externes.