

Loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination (LAHE)

dossier politique

24 août 2009

Numéro 20

La loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) vise à mettre en œuvre au niveau tertiaire l'article constitutionnel sur l'éducation adopté par le peuple. Le projet comporte plusieurs points positifs : il accroît la transparence des coûts ; il uniformise l'assurance de la qualité et l'accréditation ; il simplifie également les structures organisationnelles en restreignant considérablement le nombre d'organes de coordination aux niveaux fédéral et cantonal. Ses objectifs sont la création de conditions-cadre plus avantageuses, l'intensification de la concurrence et la concentration de l'offre. Mais ce projet pose-t-il les bases nécessaires pour créer un espace suisse de hautes écoles de qualité, perméable et concurrentiel ?

Position d'economiesuisse

▶ economiesuisse rejette l'actuel projet de LAHE. L'excellence, l'autonomie et l'orientation vers le marché doivent être les pierres angulaires de toute réforme de la politique des hautes écoles. Le projet n'atteint aucun de ces objectifs.

▶ Par ailleurs, il place les cantons dans une position excessivement dominante par rapport à la Confédération pour ce qui est de la répartition des ressources fédérales. Les fonds sont en grande partie distribués sur la base de critères de coûts.

▶ De plus, le fait que les hautes écoles dominent le conseil d'accréditation pose problème. Elles peuvent refuser l'accréditation de nouvelles hautes écoles ou d'institutions privées par réflexe protectionniste.

▶ La loi doit être adaptée afin d'atteindre les quatre objectifs suivants : réduire au strict minimum la coordination, renforcer l'autonomie des hautes écoles, améliorer l'équilibre entre les organes et promouvoir la qualité de la formation par un financement orienté sur la qualité.

Introduction

► La loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) met en œuvre l'article constitutionnel sur l'éducation.

Le paysage suisse des hautes écoles évolue. Il y a eu la création des hautes écoles spécialisées et l'introduction du système de Bologne. La loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) constitue une autre étape importante. Le nouvel article constitutionnel sur l'éducation appelle une redéfinition du partenariat entre la Confédération et les cantons, actuellement peu structuré. Le projet de LAHE que le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales vise à mettre en œuvre ce mandat. Cette loi remplacerait les différents actes juridiques fédéraux relatifs aux universités cantonales et aux hautes écoles spécialisées. D'une part, elle définit les procédures de coordination du domaine suisse des hautes écoles. Cela inclut une assurance de qualité commune via la mise en place d'un système d'accréditation uniforme. D'autre part, elle règle les conditions pour l'octroi de contributions fédérales aux universités et hautes écoles spécialisées cantonales.

Quels changements la LAHE introduit-elle ?

► La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe suprême en matière de politique des hautes écoles.

Le projet prévoit la création de trois organes communs pour remplacer la multitude d'organes actuels. L'organe suprême en matière de politique des hautes écoles est la Conférence suisse des hautes écoles. Celle-ci se réunit en séance plénière (26 cantons et la Confédération) et en Conseil des hautes écoles (14 cantons responsables et la Confédération). Ces organes régleront en particulier la planification à l'échelle de la Suisse et la répartition des tâches. La Conférence des hautes écoles est présidée par un représentant du Conseil fédéral. Le monde du travail participe via un comité permanent. Le président de ce comité peut participer à la Conférence des hautes écoles avec voix consultative.

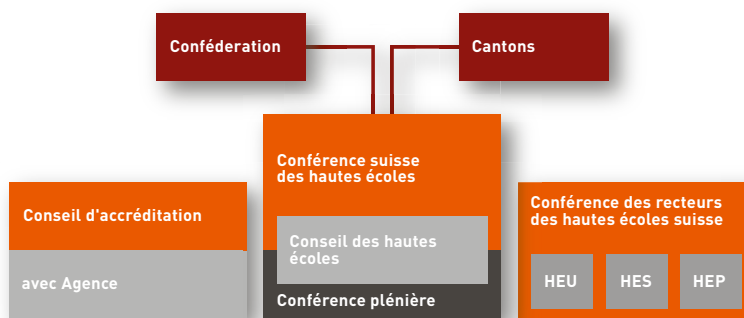
► Les dossiers sont préparés par la Conférence des recteurs. Les hautes écoles sont accréditées par le Conseil d'accréditation.

La création de deux autres organes est prévue : d'une part, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses et, d'autre part, le Conseil suisse d'accréditation et l'Agence suisse d'accréditation. La Conférence des recteurs se charge de la préparation des dossiers pour la Conférence des hautes écoles et de la coordination au niveau des hautes écoles. Comme son nom l'indique, le Conseil d'accréditation est chargé de l'accréditation des hautes écoles. Cet organe est composé de membres des hautes écoles ainsi que de représentants de l'économie et des étudiants. Les décisions sont préparées par l'Agence d'accréditation.

Graphique 1

► La Conférence suisse des hautes écoles, la conférence des recteurs des hautes écoles suisses et le Conseil suisse d'accréditation, y compris son agence, sont les trois organes prévus par la LAHE.

Les organes du domaine des hautes écoles



► L'accréditation est indispensable pour avoir droit à une contribution et pour utiliser le titre de « haute école ».

Les hautes écoles ont besoin de l'accréditation pour pouvoir utiliser les noms d'« université », de « haute école spécialisée » ou de « haute école pédagogique ». Selon la LAHE, les hautes écoles doivent dorénavant être en mesure de garantir une assurance de la qualité uniforme. En ce qui concerne les hautes écoles de droit public, l'accréditation donne également droit à une contribution financière.

► Les besoins financiers sont déterminés via les coûts de référence

Le financement des hautes écoles est intégré dans la coordination globale de la Confédération et des cantons. Les universités et les HES recevront des aides financières uniformes sous la forme de contributions de base, de contributions liées à des projets ainsi que de contributions aux investissements et aux frais locatifs. Les coûts de référence jouent un rôle décisif pour la détermination des besoins financiers des universités et des hautes écoles spécialisées. Ils sont définis comme les coûts d'enseignement moyens selon la comptabilité analytique des hautes écoles¹. Les critères utilisés sont notamment le nombre d'étudiants, le nombre de diplômes décernés, la durée moyenne des études et les taux d'encadrement. La Confédération prend en charge 20 % de la totalité des coûts pour les universités et 30 % pour les hautes écoles spécialisées. Les prestations de recherche et le volume d'acquisition des fonds de tiers sont pris en compte pour évaluer la part de la recherche.

La réforme vise à atteindre toute une série d'objectifs. Elle entend créer des conditions-cadre avantageuses pour un enseignement et une recherche de qualité élevée. Elle vise à encourager les hautes écoles à mieux se profiler, à susciter de la concurrence entre elles et à concentrer l'offre. Une certaine mobilité doit être possible entre les institutions. Dans cette optique, le projet prévoit d'uniformiser les structures, les niveaux d'étude et les passages de l'un à l'autre. En vertu du projet, la répartition des tâches dans les domaines onéreux et la planification financière se feront à l'échelle nationale. Enfin, le projet vise à accroître la concurrence et à supprimer les distorsions.

La LAHE du point de vue de l'économie

► La LAHE présente plusieurs avantages par rapport au système actuel, dont la comparabilité des systèmes de coûts, une assurance qualité uniforme et la réduction de la complexité.

La LAHE présente des avantages par rapport au système actuel. L'introduction d'un système de coût uniforme améliore la transparence car il permettrait de mieux comparer les hautes écoles. Les décideurs pourraient ainsi mener une analyse coût-utilité plus objective et prendre des décisions stratégiques mieux fondées. La mise en place d'une assurance de la qualité et d'une accréditation uniformes sont des points positifs dans l'optique de la comparabilité. La LAHE simplifie les structures organisationnelles dans la mesure où elle restreint considérablement le nombre d'organes de coordination aux niveaux fédéral et cantonal. Par rapport au projet soumis en consultation, la LAHE met également l'accent sur d'autres aspects intéressants : l'autonomie des hautes écoles est présentée comme le pilier du succès et l'importance de maintenir le profil des hautes écoles spécialisées est soulignée. Le fait que l'économie et le monde du travail puissent participer à titre consultatif à la Conférence des hautes écoles est un progrès par rapport à la première version. Toutes ces mesures sont des étapes importantes vers la création d'un ensemble de hautes écoles compétitif, mais sont-elles suffisantes ? La réponse est clairement négative.

¹ Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles, projet 2009

Pourquoi la LAHE ne peut-elle atteindre ses objectifs ?

► Le projet n'atteint pas les objectifs fixés.

Le projet n'atteint malheureusement pas les objectifs fixés. La LAHE tend à maintenir le statu quo dans le paysage des hautes écoles. En adoptant cette loi telle quelle, la Suisse laisserait passer une opportunité de taille. En effet, l'objectif est de donner la possibilité au système scientifique suisse de s'affirmer dans le contexte de la concurrence internationale. La structure organisationnelle et le mode de financement proposés n'encouragent pas suffisamment l'excellence, l'autonomie et l'orientation sur le marché.

► Une structure de bonne gouvernance doit être mise en place, mais sa mise en œuvre concrète doit rester l'affaire des hautes écoles

Problème n° 1 : Restriction de l'autonomie des hautes écoles

La loi définit certes l'autonomie des hautes écoles comme une priorité. Toutefois, aucune mesure concrète n'est prévue pour la renforcer. Le fait que le Conseil des hautes écoles définisse le profil des hautes écoles spécialisées est contraire à l'idée même d'autonomie. Celle-ci sera garantie à condition que les collectivités responsables des hautes écoles soient contraintes de mettre en place une structure de bonne gouvernance : les cantons et la Confédération doivent déterminer uniquement l'orientation stratégique de leurs hautes écoles respectives via des mandats de prestation. Ces mandats doivent être préparés par un conseil composé de personnes indépendantes et conclus avec les collectivités responsables. La mise en œuvre concrète doit ensuite revenir aux hautes écoles.

► Un représentant de la Confédération fait face à 26 représentants cantonaux : il sera difficile de défendre les intérêts de la Confédération dans ces conditions.

Problème n° 2 : Position dominante des cantons

L'assemblée plénière compte 26 représentants cantonaux et le Conseil des hautes écoles 14. Partant, les cantons sont surreprésentés par rapport à la Confédération, qui a un seul représentant. Le fait que la Confédération dispose d'un droit de veto n'y change rien. Dans la pratique, il sera extrêmement difficile de défendre ses intérêts face aux 26 représentants cantonaux. Cette structure est d'autant plus discutable que c'est l'assemblée plénière qui fixe les coûts de référence, autrement dit les ressources étatiques accordées aux cantons. Ce sont donc ceux qui reçoivent les ressources qui prennent la décision et non ceux qui les versent. Avec la structure de décision choisie, on peut s'attendre à ce que les acquis soient conservés et que d'éventuels sacrifices soient répartis également entre les cantons. Cela ne permet pas d'orienter le système vers l'excellence, alors que c'est nécessaire dans le contexte actuel de concurrence internationale exacerbée dans le domaine du savoir.

► L'acquis sera conservé.

Problème n° 3 : Indépendance insuffisante du conseil d'accréditation

L'indépendance du Conseil d'accréditation n'est pas garantie. La Conférence des hautes écoles édictera non seulement les prescriptions relatives aux procédures d'accréditation et à l'accréditation, mais elle élira aussi les membres du conseil d'accréditation. Dans ces conditions, il n'est guère possible de prendre des décisions indépendantes. Cela est problématique, car les hautes écoles actuelles et les responsables cantonaux peuvent refuser l'accréditation de nouvelles institutions ou d'institutions privées par réflexe protectionniste.

► La quantité prime sur la qualité.

Problème n° 4 : L'excellence n'est pas placée au premier plan

Le modèle des coûts de référence se réfère aux coûts moyens par étudiant. Les calculs se fondent uniquement sur des grandeurs quantitatives. Le nombre d'étudiants et de diplômes décernés peuvent être utilisés comme indicateur. En conséquence, les universités s'efforceront d'attirer le plus d'étudiants possible ou de permettre au plus grand nombre d'entre eux de décrocher un diplôme. Le moyen le plus simple d'y parvenir est de baisser les exigences. Au lieu de s'intéresser au niveau des étudiants, on regarde leur nombre. On abaisse les critères d'entrée pour améliorer les taux de réussite au détriment de la qualité. Par conséquent, il est urgent d'introduire des critères de qualité supplémen-

taires axés non pas sur le niveau des étudiants avant la formation, mais sur leur niveau à la fin de la formation.

Problème n° 5 : Pas de droit de vote pour les entreprises, qui embauchent la majorité des diplômés

► Les entreprises, qui embauchent la majorité des jeunes diplômés, n'ont aucun pouvoir de décision.

Le message prévoit une participation de l'économie à titre consultatif. Cependant, elle ne possèdera pas de droit de codécision. Ce sont pourtant les entreprises qui embauchent la majorité des jeunes diplômés. Les exigences du marché du travail doivent être prises en compte lorsque des orientations fondamentales sont décidées dans le domaine des hautes écoles. Sinon, la structure et la planification risquent d'être conçues sans tenir compte des besoins de l'économie et des régions.

Problème n° 6 : Les EPF à la merci des politiques cantonales

► Les EPF risquent de se trouver à la merci des politiques cantonales.

Désormais, les EPF risquent de se trouver à la merci des intérêts cantonaux. La Confédération doit continuer de se porter garante de leur excellence. Le financement pour l'enseignement est affecté, mais pas celui pour la recherche ou les EPF. Cette modification peut se révéler dangereuse si la pression sur les coûts s'accroît. En effet, dès lors qu'une partie des ressources sont affectées, les économies ne sont possibles que sur les autres postes. Les EPF et la recherche (FNS, CTI) pourraient en faire les frais.

Problème n° 7 : Le projet prend des airs d'économie planifiée au lieu de miser sur la concurrence

► Les hautes écoles sont actives sur différents marchés .

L'article constitutionnel ne prescrit pas une planification et une coordination aussi poussée que celles prévues dans la LAHE. La loi intègre passablement d'éléments d'économie planifiée au lieu de renforcer la concurrence. Pour l'économie et la société, il est essentiel que les hautes écoles proposent au marché du travail un enseignement de qualité élevée. Au-delà de l'impératif d'excellence, il faut aussi couvrir les besoins régionaux et spécifiques aux branches. Ainsi, il est pertinent de distinguer, d'une part, les hautes écoles régionales/nationales pour la formation et les autres services fournis à l'échelle locale et, d'autre part, les hautes écoles européennes/mondiales de renommée internationale. Ces dernières sont généralement très actives dans la recherche et attirent des entreprises étrangères, intéressées par une collaboration pointue dans la recherche, la formation et la réalisation de projets. Les indicateurs utilisés par les hautes écoles européennes/mondiales sont notamment la position dans les classements internationaux, l'impact des citations et l'apport de capitaux par des tiers. La répartition entre ces catégories de hautes écoles ne doit pas être décidée de manière centralisée, mais doit résulter de la concurrence entre des hautes écoles autonomes. Afin qu'elles puissent adopter un comportement concurrentiel et se concentrer sur leurs forces, ces écoles ont besoin d'autonomie et d'un financement orienté sur la qualité.

L'excellence des hautes écoles détermine l'excellence de la Suisse

► La formation est la base de l'innovation et des connaissances. Seule l'excellence dans la formation peut susciter l'excellence de l'économie suisse.

Les points soulevés précédemment mettent en évidence les grandes faiblesses du projet de loi. Quels en sont finalement les enjeux ? L'innovation et le savoir sont, surtout en Suisse, des moteurs de la création de valeur et de la prospérité. Du fait qu'elles ont la formation comme fondement, l'organisation de cette dernière est déterminante pour le progrès futur. D'autres économies basées sur le savoir ont commencé depuis des années à orienter leur système de hautes écoles vers l'excellence et la concurrence. Si nous voulons nous maintenir dans un environnement concurrentiel très dynamique, il s'agit de mettre en place une réforme approfondie de la formation et de la recherche basée sur les principes de l'excellence, de l'autonomie et de l'orientation vers le marché. Toute forme de

coordination par le haut restreindrait l'autonomie des hautes écoles et tendrait à favoriser des performances moyennes. La coordination doit au contraire émaner de hautes écoles autonomes. Des hautes écoles gérées efficacement ont en effet intérêt à coopérer avec des partenaires intéressants et à proposer des prestations efficaces. Une coordination n'est nécessaire que dans des domaines coûteux, clairement définis. En outre, les structures de décision de la Conférence des hautes écoles doivent être adaptées de manière à ce que l'excellence prime dans les domaines de la formation et de la recherche. Cela suppose que le financement se fonde aussi sur des critères qualitatifs et non quantitatifs. Enfin, il s'agit de garantir que l'équilibre fonctionnel entre les hautes écoles spécialisées et les universités soit préservé, car elles couvrent des marchés différents¹.

Conclusion

► Le projet de loi maintient le statu quo, privilégie la quantité plutôt que la qualité et limite l'autonomie des hautes écoles.

L'excellence, l'autonomie et l'orientation sur le marché doivent être la priorité quelle que soit la politique en matière de politique hautes écoles. Ces valeurs sont primordiales pour la prospérité de notre pays. Seul le transfert de savoir et de technologies, qui passe essentiellement par l'embauche de jeunes diplômés talentueux permettra aux entreprises suisses de maintenir leurs bonnes prestations dans le domaine de l'innovation. Il est donc nécessaire de différencier les hautes écoles qui ont un niveau européen voire mondial, de celles de niveau national, moyennant la mise en place d'une orientation stratégique et d'une concurrence axée sur les prestations. Ce changement structurel ne doit pas être décidé par les organes administratifs du domaine de l'éducation ou des organes politiques, mais il doit être induit par un financement axé sur les performances et l'autonomie des hautes écoles. La LAHE ne concrétise pas cette vision. Le projet de loi conserve les acquis, favorise le nombre plutôt que le niveau des étudiants et restreint l'autonomie des hautes écoles. Enfin, la LAHE n'utilise aucun critère orienté sur la qualité pour le financement des hautes écoles. En conclusion, Economiesuisse rejette le projet de LAHE et demande qu'il soit revu en profondeur.

Pour tous renseignements:

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

dominique.rochat@economiesuisse.ch

economiesuisse, Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1, Case postale, CH-1211 Genève 3
www.economiesuisse.ch

¹ Minsch, Rudolf et Olivier Gassmann, 2009, La Suisse en route vers la société du savoir : quels seraient les effets de la LAHE ?, La Vie économique 2009