



Rapport explicatif et commentaire relatifs à l'avant-projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)

Partie I: Rapport explicatif sur la LAHE

1. Introduction

Le 8 avril 2003, les Chefs du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de l'économie (DFE), conjointement avec une délégation du Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), ont constitué un **groupe de projet** avec pour mandat d'élaborer les bases pour une réforme du paysage suisse des hautes écoles. Le groupe de projet a consigné le résultat de ses travaux dans un rapport 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 écoles.

Les conclusions du rapport ont constitué une base importante pour le nouvel **article constitutionnel sur les hautes écoles** (art. 63a Cst.), élaboré en réponse à une initiative parlementaire de la CSEC du Conseil national et plébiscité en votation populaire (accepté par tous les cantons et 85,6 % de la population). Dans un deuxième temps, le même groupe de travail Confédération-cantons a élaboré, avec le soutien d'une commission de rédaction¹, le projet de loi. Pour une explication systématique de chaque disposition, nous renvoyons à la partie II, commentaire. Le présent rapport explicatif relève de manière sélective quelques points fondamentaux du projet de loi.

2. But de la réforme du paysage suisse des hautes écoles

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

De plus, le système suisse d'enseignement supérieur a fait preuve, au cours de la dernière décennie, d'une bonne capacité d'absorber des réformes à la fois étendues et profondes. Les exemples les plus remarquables de cette dynamique sont:

- la création des hautes écoles spécialisées à la fin des années nonante,
- l'adaptation rapide à la nouvelle donne de Bologne sur le plan européen et la mise en œuvre efficace des réformes,
- le bon positionnement des hautes écoles suisses, notamment des écoles polytechniques fédérales, dans les classements internationaux.

¹ Compositions du groupe de projet et de la commission de rédaction dans l'annexe.

Le tableau d'ensemble positif ne doit pas faire oublier que le domaine actuel de la formation et de la recherche en Suisse doit faire face à de nouveaux défis du fait de l'évolution toujours plus rapide de la science et de la recherche, de la mondialisation, de la concurrence internationale et des exigences constamment actualisées du monde du travail vis-à-vis des diplômés des hautes écoles. Il y a aujourd'hui nécessité:

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

La responsabilité de l'enseignement supérieur suisse et son financement étant assumés conjointement par la Confédération et les cantons, il est indispensable que la Confédération et les cantons coopèrent étroitement à l'exécution de ces tâches. Fondé sur les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation, le projet de loi vise donc à créer les bases pour:

- une coordination de l'ensemble du domaine des hautes écoles (universités, hautes écoles spécialisées y compris les hautes écoles pédagogiques, autres institutions du domaine des hautes écoles des cantons, écoles polytechniques fédérales ainsi que d'autres institutions du domaine des hautes écoles de la Confédération) assumée conjointement par la Confédération et les cantons;
- l'assurance de la qualité, notamment par la création d'un système d'accréditation indépendant;
- une planification stratégique nationale commune et une répartition des tâches claire, notamment dans les disciplines onéreuses, associée à une utilisation plus efficiente des ressources;
- un financement transparent et uniforme davantage orienté vers les prestations et vers les résultats.

L'article 4 du projet de loi définit les objectifs poursuivis conjointement par la Confédération et des cantons. Cet article revêt une importance particulière à la lumière de l'art. 63a, al. 5, Cst., qui dispose que la Confédération légifère sur les niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre, sur la formation continue et sur la reconnaissance des institutions et des diplômes si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination. De plus, la Confédération peut dans ce cas subordonner le soutien aux hautes écoles à des principes de financement uniformes et à la répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines particulièrement onéreux. Comme le souligne le rapport du 23 juin 2005 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture sur l'initiative parlementaire «Article constitutionnel sur l'éducation», l'harmonisation des règles de financement et la répartition stratégique des tâches sont des éléments capitaux de la coordination nationale du domaine des hautes écoles (p. 5210). Si la coordination dans ces domaines centraux devait, contre toute attente, échouer, la Confédération pourrait exercer la compétence subsidiaire prévue par la Constitution en adoptant une loi fédérale idoine.

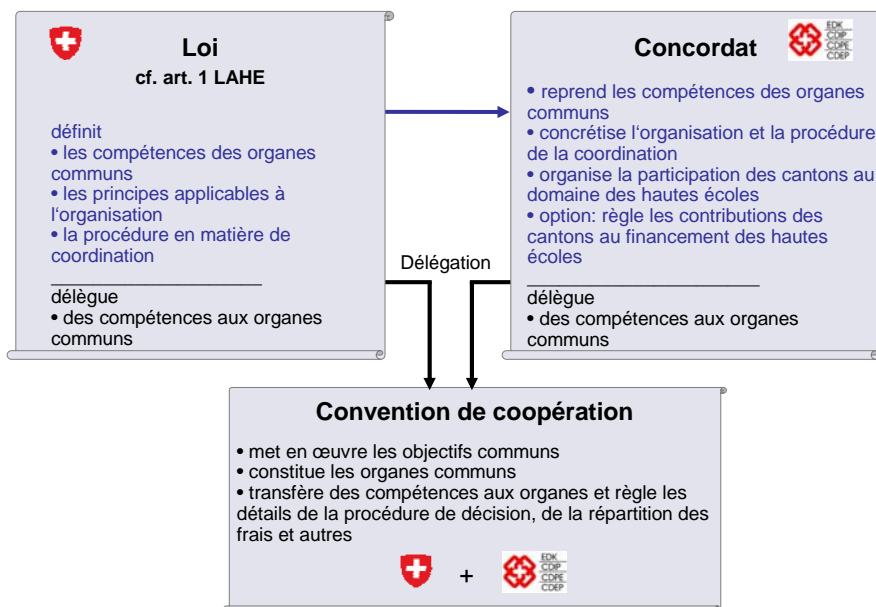
3. La collaboration de la Confédération et des cantons dans l'architecture de la loi (LAHE), du concordat et de la convention de coopération voulue par la Constitution

En vertu des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, 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 accomplir leurs tâches, la Confédération et les cantons concluent des **accords** et délèguent certaines compétences à des **organes communs** (art. 63a, al. 3 et 4 Cst.).

Commentaire de la LAHE

La Confédération et les cantons concluront une convention de coopération («accords») par laquelle ils créeront les organes communs et mettront en œuvre les objectifs communs prévus par la présente loi. Pour la Confédération, **la loi** (fédérale) constitue la base légale pour conclure la convention. De leur côté, les cantons sont appelés à conclure un **concordat intercantonal** afin de pouvoir passer la convention de coopération avec la Confédération. Au stade actuel, il est encore trop tôt pour présenter des projets finalisés; la Constitution (art. 63a, al. 4) prévoit en effet que la loi doit d'abord définir les compétences qui peuvent être déléguées à ces organes et fixer les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination.

Paysage suisse des hautes écoles



Selon l'actuel plan de travail, les premiers projets de texte pour le concordat et la convention de coopération seront élaborés dès la fin de la procédure de consultation, simultanément avec la finalisation du projet de loi. La procédure de consultation cantonale sur le concordat et la procédure de consultation fédérale et cantonale sur la convention de coopération interviendront dès que le Conseil fédéral aura approuvé le projet de loi et le message à l'intention du Parlement (soit en automne 2008 selon l'échéancier actuel). Ce calendrier pourra subir des ajustements en fonction de l'avancement de la procédure législative au Parlement. La compétence de coordination étant conjointement assumée par la Confédération et les cantons, les cantons seront étroitement associés aux débats précédant l'adoption de la loi fédérale. La Confédération ne peut pas dicter unilatéralement le calendrier des travaux, puisque le processus législatif fédéral est intimement lié à l'élaboration du concordat et de la convention de coopération.

La loi ne peut déléguer à la convention de coopération que le règlement de domaines dont la Confédération partage la responsabilité avec les cantons. En vertu de leurs prérogatives, les cantons définiront dans le concordat les éventuels autres domaines dont la réglementation sera déléguée aux organes communs en vertu de la convention de coopération.

L'art. 63a, al. 3, Cst., 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. En vertu de cette répartition des compétences fixée dans la Constitution, il est possible que certains points actuellement réglés dans la loi soient transférés à la convention de coopération, notamment concernant les questions d'accréditation. En effet, la Constitution ne donne pas au législateur fédéral le droit de définir de

manière unilatérale les «objectifs communs» que la Confédération partage avec les cantons. Il peut en revanche mentionner les objectifs principaux que la Confédération entend atteindre conjointement avec les cantons, comme il est prévu de le faire à l'art. 4 de l'avant-projet de loi. En raison de l'architecture légale constituée par la loi et le concordat sur laquelle s'appuie la convention de coopération, c'est dans la convention que ces objectifs doivent être concrétisés et si nécessaire complétés. Du point de vue du droit constitutionnel, il est évident que c'est dans la loi qu'il convient de définir les compétences pouvant être déléguées aux organes communs, ainsi que les principes de l'organisation et les procédures de coordination (art. 63a, al. 4, Cst.).

Dans ce sens, l'avant-projet de loi prévoit la création de **quatre organes** communs par le biais de la convention de coopération:

- *La Conférence suisse des hautes écoles*
En tant qu'organe supérieur de la politique suisse des hautes écoles, elle assure le pilotage de l'ensemble du système, assumé conjointement par la Confédération et les cantons sur une base de partenariat. Elle siège en Conférence plénière et en Conseil des hautes écoles et détermine les conditions-cadres nécessaires au fonctionnement du système (structure des études, assurance qualité, principes de financement, planification stratégique et répartition des tâches sur le plan national). La Confédération occupe une position privilégiée au sein de la Conférence des hautes écoles: la conférence est présidée par un membre du Conseil fédéral et ses décisions ne sont adoptées que si elles obtiennent à la fois la majorité qualifiée (et en partie assortie d'autres conditions) des suffrages des cantons et la voix du membre compétent du Conseil fédéral.
- *La Conférence suisse des recteurs*
Sa mission consiste essentiellement à assurer la coordination au niveau des hautes écoles. Cette coordination comprend notamment la planification stratégique nationale selon les paramètres définis par la Conférence des hautes écoles. Elle participe à la préparation des affaires de la Conférence des hautes écoles et coordonne la mise en œuvre des décisions concernant les hautes écoles.
- *Le Conseil suisse de la science et de l'innovation*
Son rôle consiste à accompagner le développement du système des hautes écoles dans une perspective critique reflétant l'intérêt de toute la société et à conseiller la Conférence des hautes écoles et les cantons responsables d'une haute école.
- *Le Conseil suisse d'accréditation et l'Agence suisse d'accréditation*
N'étant soumis à aucune directive, le Conseil décide des accréditations. Il existe deux formes d'accréditations: l'accréditation institutionnelle et l'accréditation des programmes. Les décisions du Conseil d'accréditation sont préparées par l'Agence suisse d'accréditation pour l'accréditation institutionnelle et par l'Agence suisse d'accréditation ou une autre agence reconnue suisse ou étrangère pour l'accréditation de programmes.

4. La Confédération et les cantons garants de la qualité du système des hautes écoles: assurance de la qualité et accréditation

En vertu de l'art. 63a, al. 3, Cst., la Confédération et les cantons veillent ensemble à garantir l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. L'assurance de la qualité relève incontestablement d'abord et avant tout des établissements eux-mêmes. C'est pour eux un important instrument de gestion, et – comme l'explique le rapport explicatif de la CSEC du 23 juin 2005 – ils doivent pouvoir décider librement des modalités et des critères détaillés d'assurance de la qualité. Il est cependant tout aussi important qu'ils se conforment aux standards internationaux, que les cantons et la Confédération doivent faire respecter (p. 5190). C'est la fonction de l'accréditation délivrée par un organe commun, mais qui n'est soumis à aucune directive, le Conseil suisse d'accréditation (art. 23 à 32). La préparation des décisions est assurée par l'Agence suisse d'accréditation.

Pour obtenir l'accréditation institutionnelle, une haute école doit être dotée d'un système d'assurance de la qualité qui garantisse la qualité élevée de l'enseignement et de la recherche et la présence

Commentaire de la LAHE

d'une structure organisationnelle et d'une direction efficaces; de plus, la haute école en question doit satisfaire aux exigences concernant les conditions d'admission, les hautes écoles universitaires et les hautes écoles pédagogiques devant en principe subordonner l'admission à leurs programmes d'études à une maturité gymnasiale et les hautes écoles spécialisées à une maturité professionnelle. Pour reconnaître une formation propédeutique comme équivalente, les hautes écoles spécialisées doivent en outre exiger une expérience appropriée dans le monde du travail.

L'accréditation institutionnelle obligatoire des hautes écoles, valable pour une durée de six à huit ans, est un des dispositifs prévus pour inciter les hautes écoles à veiller avec une attention particulière au contrôle systématique et au développement de la qualité de leurs prestations. La Suisse agit en pionnière en Europe dans la mesure où elle mise en premier lieu sur l'accréditation institutionnelle et non sur l'accréditation des programmes. Cette hiérarchie permet d'une part de maintenir à un volume acceptable la charge de travail importante que représente, pour chaque haute école, toute demande d'accréditation; d'autre part, elle contribue au renforcement de l'autonomie des hautes écoles, chaque établissement étant lui-même responsable en premier chef de la qualité de ses programmes d'études. L'accréditation institutionnelle, en plus de garantir la qualité élevée de l'enseignement et de la recherche, contribue également à l'harmonisation du domaine suisse des hautes écoles en définissant des conditions communes pour toutes les hautes écoles (art. 26).

Au vu des différents modèles existant à l'étranger, différentes solutions ont été envisagées pour l'organisation et la procédure de l'accréditation:

- 1) Accréditation institutionnelle et accréditation de programmes délivrées exclusivement par le Conseil d'accréditation, après préparation des requêtes par l'Agence suisse d'accréditation;
- 2) Accréditation institutionnelle et accréditation de programmes délivrées par des agences d'accréditation reconnues suisses ou étrangères, dont l'Agence suisse d'accréditation;
- 3) Accréditation institutionnelle et accréditation de programmes délivrées exclusivement par le Conseil d'accréditation, après préparation des requêtes par une agence reconnue suisse ou étrangère;
- 4) Accréditation institutionnelle délivrée exclusivement par le Conseil d'accréditation sur proposition de l'Agence suisse d'accréditation; accréditation de programmes délivrée exclusivement par le Conseil d'accréditation sur proposition de l'Agence suisse d'accréditation ou d'autres agences suisses ou étrangères reconnues par le Conseil.

Au terme d'un débat nourri qui a mis en balance le troisième et le quatrième modèle, le choix s'est finalement porté sur ce dernier. Le point décisif est que l'accréditation institutionnelle ne peut être proposée que par l'Agence suisse d'accréditation. Cette accréditation est la condition absolue à l'octroi de contributions fédérales et cantonales et donne droit à l'appellation protégée. Il faut donc que la procédure d'accréditation soit conduite dans chaque cas de manière homogène sur des critères comparables, et en bonne connaissance du droit procédural et d'accréditation suisse. La crainte a en effet été exprimée durant les débats que d'autres agences, principalement étrangères, n'aient pas une connaissance suffisamment précise de ces mécanismes pour mener à bien ces procédures. Cela nécessiterait en outre de définir les conditions de reconnaissance d'autres agences suisses ou étrangères et de contrôler que ces conditions soient respectées. Enfin, on a également tenu compte de l'existence de l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité (OAQ) instauré par la Confédération et les cantons, qui assume des tâches en matière d'évaluation, d'audits de qualité et d'accréditation dans le domaine des hautes écoles universitaires. Pour l'accréditation de programmes en revanche, le recours à d'autres agences d'accréditation que l'Agence suisse d'accréditation pour examiner les requêtes avant la décision est moins problématique. L'accréditation de programmes sert avant tout au positionnement des hautes écoles sur le marché national et international; elle n'est pas une condition pour bénéficier de contributions et avoir le droit d'utiliser une appellation protégée.

La volonté de donner à l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité une prérogative en matière d'accréditation institutionnelle est également motivée par le caractère que le législateur entend donner à l'accréditation: celle-ci ne doit pas se limiter à un contrôle de qualité périodique purement externe, mais doit au contraire instaurer une coopération continue entre les hautes écoles et l'Agence pour développer et promouvoir dans les hautes écoles une «culture de la qualité» participant d'un effort commun tendu vers l'excellence. L'Agence peut apporter une pierre importante à l'édifice

Commentaire de la LAHE

en instituant un dialogue continu entre les hautes écoles sur les objectifs centraux de l'assurance de la qualité. Elle assure ainsi la cohérence de l'assurance de la qualité interne et externe aux hautes écoles et contribue à une politique de la qualité coordonnée en Suisse. Le «réseau qualité Suisse» mis en place par l'actuel OAQ a montré dans le domaine universitaire la valeur ajoutée d'un tel dialogue continu entre les hautes écoles et avec l'agence d'accréditation. La coïncidence des dispositifs d'assurance de la qualité interne et externe fait d'ailleurs partie des normes et directives européennes pour l'assurance qualité (*European Standards and Guidelines for Quality Assurance ENQA*) adoptées lors de la conférence ministérielle de Bergen. La Suisse a l'occasion ici de jouer un rôle de pionnière dans ce domaine.

La **loi sur les professions médicales** (LPMéd) adoptée le 23 juin 2006 règle l'accréditation des filières d'études et des filières de formation postgrade en médecine (art. 22 ss LPMéd). Toute filière d'études menant à l'obtention d'un diplôme fédéral et toute filière de formation postgrade menant à l'obtention d'un titre fédéral doit être accréditée conformément à la LPMéd. L'accréditation des filières d'études et des filières de formation postgrade est nécessaire pour contrôler la réalisation des objectifs de la formation initiale et postgrade définis par la LPMéd conformément à la politique fédérale de la santé. C'est pourquoi l'art. 23 LPMéd prévoit une accréditation obligatoire dans ce domaine. L'accréditation de programmes au sens de l'art. 24 LAHE n'est donc pas facultative dans le champ d'application de la LPMéd. La LPMéd confie l'accréditation des filières concernées à un organe d'accréditation indépendant des collectivités responsables, désigné comme le Conseil suisse d'accréditation. Ce conseil, dont le Conseil fédéral a nommé les cinq membres le 27 juin 2007, sera remplacé lors de l'entrée en vigueur de la LAHE par le Conseil suisse d'accréditation de même nom prévu par la LAHE. L'avant-projet propose de modifier la LPMéd en conséquence. Relevons toutefois que la LPMéd, en tant que *lex specialis*, l'emporte par définition sur la LAHE, de sorte que cette dernière ne modifie ses dispositions en matière d'accréditation ni sur le fond, ni sur la procédure. Les modifications de la LPMéd proposées par le présent avant-projet sont donc purement formelles.

5. Autonomie et mise en place de structures de direction efficaces dans les hautes écoles: rapports entre la LAHE et les lois respectives des différentes hautes écoles

Il est bon de rappeler que la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles a - conformément à la Constitution - pour objet *la coordination du domaine des hautes écoles sur le plan national*. Le pilotage politique du système consiste essentiellement à fixer des conditions-cadres financières et légales permettant à chaque établissement autonome d'assumer sa mission dans les meilleures conditions possibles sous sa propre responsabilité. Mais le pilotage politique consiste aussi à définir les choix stratégiques sur le plan national. A ce titre, la LAHE ne remet pas en question les lois régissant les différentes hautes écoles et ne constitue donc pas à proprement parler une loi nationale sur l'organisation universitaire. Un large consensus a régné au sein du groupe de projet pour considérer qu'il est indispensable de donner les mêmes chances de développement à toutes les hautes écoles de Suisse si l'on veut développer l'ensemble du système. D'où l'importance de réaliser sur le plan institutionnel les deux conditions suivantes: l'autonomie des hautes écoles et la mise en place d'une structure et d'une direction efficaces dans chaque haute école.

L'autonomie - clef du succès

Les universités et les hautes écoles spécialisées doivent pouvoir agir avec une grande autonomie. Dans un contexte caractérisé par la concurrence, seules des institutions autonomes ont la liberté de manœuvre nécessaire pour développer un profil stratégique qui leur soit propre. De plus, l'autonomie fait partie de l'héritage historique de l'Université européenne, au succès de laquelle elle a grandement contribué. L'autonomie s'impose comme une conséquence naturelle de la science et de l'éducation. La connaissance comme fin se suffisant à elle-même, la spontanéité de la recherche et le refus du conformisme ont toujours été des moteurs essentiels du progrès scientifique. Voilà pourquoi il est primordial que les conditions-cadres mises en place par la politique de la recherche ne conduisent pas à ce que «l'espace de la recherche soit pris dans un enchevêtrement d'objectifs stratégiques, de di-

rectives et d'interdits qui entravent la spontanéité du chercheur, empêchent toute originalité du questionnement et de la solution et étouffent dans l'œuf tout ce qui n'est pas conforme, ce qui est imprévu et ce qui, finalement, relève d'une véritable créativité.»² Ces espaces de liberté, les universités et hautes écoles doivent également en disposer pour assumer leur mission d'éducation.

L'autonomie n'est pas une liberté d'action complète. Sa portée est limitée par la loi, le mandat de prestations ou tout instrument similaire émanant de la collectivité responsable, ainsi que par les objectifs fixés conjointement par la Confédération et les cantons sur le plan national. La haute école autonome est également dépendante de l'Etat dans la mesure où c'est lui qui la finance. Ce dernier respecte et garantit l'autonomie académique, l'indépendance de la recherche et la liberté de l'enseignement. Il est primordial de se rendre compte que l'Etat ne dispose pas des compétences scientifiques nécessaires pour agir comme instance de pilotage au niveau académique. C'est aux membres des hautes écoles eux-mêmes qu'il incombe d'assumer le pilotage opérationnel dans chaque établissement.

Nécessité d'une structure et d'une direction efficaces dans chaque haute école

Seules une structure organisationnelle et une direction efficaces donnent aux hautes écoles autonomes le moyen d'agir et de développer une stratégie propre. Cela implique que les directions des hautes écoles (rectorats et décanats, directions des hautes écoles spécialisées) possèdent les compétences requises pour mener à bien leur mission.

Actuellement, les compétences exigées des recteurs et des doyens varient d'une université à l'autre, comme elles varient au niveau des directions des HES. Dans l'intérêt de l'unité du domaine suisse des hautes écoles, il est impératif que:

- toutes les hautes écoles du pays soient dirigées par un président ou un recteur doté des compétences voulues, avec un mandat d'une durée suffisante;
- chaque haute école soit dotée d'organes décisionnels participatifs, garantissant une certaine continuité (obtenue par ex. par la durée de l'exercice des chefs de département ou des doyens).

Conformément à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons inscrite dans la Constitution, chaque collectivité responsable reste compétente pour définir le degré d'autonomie et les modalités d'organisation de la haute école dont elle est responsable. L'art. 4, al. 2, du projet de loi dispose toutefois que la Confédération, dans la poursuite de ses objectifs, tient compte de l'autonomie des hautes écoles liée à la mise en place d'une structure et d'une direction efficaces dans chaque école. Cette disposition a pour but de garantir que toutes les hautes écoles disposent des mêmes chances de succès sur le plan institutionnel. Dans le même ordre d'idées, l'art. 26, al. 1, let. a, ch. 2, dispose que chaque institution doit disposer d'une organisation exécutive et administrative efficace pour prétendre à l'accréditation institutionnelle.

6. Participation de la communauté académique

L'Université s'est toujours considérée comme communauté des enseignants et des étudiants. La conception européenne de l'Université veut notamment que les étudiants ne soient pas considérés comme des clients ou des usagers, mais comme membres de la communauté académique. A l'instar des structures participatives que les universités et hautes écoles ont établies pour permettre la participation des membres de la communauté académique – professeurs, corps intermédiaire, étudiants –, il convient également notamment de donner aux étudiants la possibilité de faire valoir leurs intérêts au niveau national. C'est pourquoi l'art. 10, let. g, du projet de loi prévoit qu'un représentant des étudiants participe aux séances de la Conférence des hautes écoles avec voix consultative. Par ailleurs, la Conférence des recteurs est tenue de consulter les organisations nationales des membres des hautes écoles, notamment des étudiants, sur les questions importantes. Elle peut les inviter à participer à des groupes de travail avec voix consultative. Enfin, l'art. 26, al. 1, let. a, ch. 3, définit le fait de garantir un droit de participation approprié des membres des hautes écoles comme une des conditions de l'accréditation institutionnelle.

² Karl Schmid: Wissenschafts- und Forschungspolitik der Schweiz, Gesammelte Werke vol. VI, p. 108. Traduction originale.

7. Planification stratégique et répartition des tâches

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

Etant donné l'état des finances publiques et la mondialisation de la formation et de la recherche, qui contribuent à augmenter encore la concurrence qui prévaut dans le domaine suisse des hautes écoles, il est urgent de procéder à un remaniement profond des portefeuilles et à une répartition des tâches à l'échelle nationale. Dans les perspectives d'évolution actuelles, seules les hautes écoles disposant d'un profil clair en matière de formation et de recherche pourront s'affirmer à long terme. Par ailleurs, une concentration des forces est nécessaire pour que la Suisse garde sa place face à la concurrence internationale, notamment dans les domaines onéreux.

Dans le respect de l'autonomie des hautes écoles, il appartient en premier lieu à chaque haute école et à la Conférence des recteurs d'assumer la coordination et la coopération nécessaires à ce processus. Il incombe également à la Conférence des recteurs d'élaborer une proposition à l'intention de la Conférence des hautes écoles concernant la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Un soutien spécifique est en outre prévu dans le cadre des contributions liées à des projets pour la création de centres de compétences d'importance nationale ou régionale soutenus conjointement par plusieurs hautes écoles, la réalisation de programmes d'excellence au niveau international, le positionnement des hautes écoles et la répartition des tâches entre les hautes écoles (art. 56, al. 2, let. a).

La loi n'est pas le lieu approprié pour procéder à la répartition des tâches et au remaniement des portefeuilles effectifs entre les hautes écoles; elle doit se limiter à définir des principes et des procédures pour une répartition judicieuse des tâches entre les hautes écoles. Un instrument majeur est à cet égard la planification stratégique (art. 33 à 37), qui sert également de base pour définir les besoins financiers.

Les conflits d'objectifs sont inévitables dans un dispositif qui met d'une part l'accent sur l'autonomie des hautes écoles et de leurs collectivités responsables et tend d'autre part à garantir une répartition des tâches efficace, notamment dans les domaines particulièrement onéreux, et une concentration des forces dans certains domaines de la recherche de pointe revêtant une importance stratégique. Il incombera à la Conférence des hautes écoles, en l'occurrence plus précisément au Conseil des hautes écoles, de trouver des solutions qui satisfont à ces deux exigences. La Confédération, qui dirige, en vertu de l'art. 3, al. 1, la coordination des activités communes de la Confédération et des cantons, assume à ce titre une responsabilité de direction particulièrement importante.

8. Financement

La Confédération veille avec les cantons d'une part à ce que le domaine des hautes écoles dispose d'un financement public suffisant pour assurer un enseignement et une recherche de qualité élevée et compétitifs, d'autre part à l'utilisation économique et efficace des contributions publiques.

Le financement des universités et des hautes écoles est aujourd'hui assuré par quatre sources principales:

Commentaire de la LAHE

- Contributions de la collectivité responsable (cantons)
- Contributions de la Confédération (primairement au titre de *la loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles du 8 octobre 1999* pour les universités cantonales et de *la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées du 6 octobre 1995* pour les HES.)
- Contributions au titre de l'Accord intercantonal universitaire (AIU) du 20 février 1996 et de l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) du 12 juin 2003
- Fonds de tiers (y compris les subsides du Fonds national, de la CTI et pour la participation à des projets de l'UE, également financés par la Confédération).

Dans le droit actuel, la Confédération finance environ un quart des charges d'exploitation des hautes écoles, aussi bien pour les universités (25,8 %) que pour les hautes écoles spécialisées (23,6 %) (subsides de recherche compris). Les contributions versées par les cantons couvrent 56,4 % des charges totales d'exploitation des universités et 55,93 % des dépenses des hautes écoles spécialisées. En 2004, la Confédération et les cantons ont dépensé ensemble environ 3804 millions de francs pour l'ensemble des charges d'exploitations des hautes écoles universitaires et des hautes écoles spécialisées.

La combinaison de différentes sources de financement des hautes écoles est une force du domaine suisse des hautes écoles. Elle contribue à soutenir la concurrence et évite aux hautes écoles de dépendre exclusivement d'un seul bailleur de fonds. Ces avantages doivent être maintenus dans le domaine des hautes écoles piloté conjointement par la Confédération et les cantons. Le projet de loi ne prévoit pas non plus de nouvelle répartition des charges financières entre la Confédération et les cantons.

Sur le plan du financement, le projet de loi prévoit principalement quatre innovations:

- *Plan financier commun de la Confédération et des cantons*: la Confédération veille avec les cantons à ce que le domaine des hautes écoles dispose d'un financement public suffisant pour assurer un enseignement et une recherche de qualité élevée et compétitifs sur le plan international, ainsi qu'à l'utilisation économique et efficace du financement public (art. 38). La Confédération et les cantons déterminent ensemble, dans le cadre de la Conférence des hautes écoles, les fonds publics nécessaires au financement des hautes écoles et des autres institutions du domaine des hautes écoles pour chaque période de planification (art. 39).
- *l'introduction des coûts de références par étudiant permet un financement de base de l'enseignement mieux adapté aux tâches des hautes écoles; elle améliore la transparence lors de la détermination des besoins financiers, renforce la légitimité des besoins financiers et permet un meilleur contrôle des coûts* (art. 41). Les coûts de référence sont les dépenses par étudiant nécessaires à un enseignement compétitif de haut niveau. Ils ont pour but d'assurer un encadrement approprié des étudiants et la recherche nécessaire à un enseignement de qualité. Les coûts de référence servent de base pour le calcul des contributions de base de la Confédération (art. 47) et devraient en toute logique entrer également dans la définition des contributions versées au titre de l'AIU et de l'AHES. Les cantons responsables d'une haute école indiqueront le montant correspondant aux coûts de référence de leurs étudiants de manière séparée dans leur compte d'Etat. Ils sont naturellement libres de dépasser ensuite ce montant pour mettre des moyens supplémentaires à disposition de leur haute école.
- *L'introduction de taux de financement fixes pour les contributions de base* (art. 47) – qui suppose une disposition analogue dans le concordat pour les contributions versées par les cantons – apporte aux hautes écoles suisses une sécurité financière beaucoup plus importante que ce n'est le cas actuellement.
- *Les charges d'exploitation des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées seront subventionnés selon les mêmes principes, contrairement à aujourd'hui*. On tiendra compte des particularités respectives des HES et des universités, de même que des groupes de disciplines, lors de la définition des critères de calcul.

Rappelons pour finir que le Conseil fédéral a proposé, dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008-2011, une modification de la loi sur la recherche qui permet au Fonds national suisse d'octroyer aux hautes écoles et

Commentaire de la LAHE

aux autres instituts de recherche soutenus par des subsides publics des contributions destinées à couvrir une partie des coûts indirects endurés par ces établissements du fait de la recherche (*overhead*).

Le rapport sur les bases et les conséquences financières du projet de nouvelle loi décrit en détail les futures contributions de base aux hautes écoles cantonales et les compare au système en vigueur.

9. Abrogations de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées et de la loi sur l'aide aux universités

Comme le prévoient les nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'éducation, le projet de loi proposé règle d'un seul tenant les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées. La nouvelle LAHE remplace la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées et la loi sur l'aide aux universités actuelles. Dans le domaine des HES, la Confédération abandonne ainsi une série de compétences (p. ex. soumission des hautes écoles spécialisées à une autorisation fédérale, reconnaissance des diplômes, définition des titres, etc.) au profit d'une coordination commune avec les cantons dans le cadre de la Conférence des hautes écoles. Il n'y a plus de raisons que la Confédération assume dans le domaine des HES des compétences de réglementation autres que dans le domaine universitaire. Pour l'unité du domaine des hautes écoles, toutes les hautes écoles doivent être soumises aux mêmes mécanismes de pilotage. Les deux types de hautes écoles doivent être coordonnés conjointement par la Confédération et les cantons avec les mêmes conditions-cadres. Une série de dispositions transitoires sont prévues pour assurer un passage en douceur entre l'ancien et le nouveau régime.

10. Résumé

En résumé, le projet de loi comporte les nouveautés importantes suivantes:

- Le *pilotage commun et partenarial* de la Confédération et des cantons embrasse désormais *l'ensemble du domaine des hautes écoles*. Le grand nombre d'organes de coordination et de gouvernance existants dans le domaine des hautes écoles universitaires et des hautes écoles spécialisées est réduit à quatre organes communs (la Conférence des hautes écoles, la Conférence des recteurs, le Conseil d'accréditation avec l'Agence d'accréditation et le Conseil de la science et de l'innovation) dotés de compétences clairement distinctes. Cette rationalisation améliore de manière décisive la capacité de gouvernance du domaine suisse des hautes écoles et son efficacité. La responsabilité de direction de la Confédération dans la coordination des activités communes de la Confédération et des cantons est renforcée.
- La Confédération et les cantons s'engagent à mettre en œuvre *une planification stratégique nationale* à l'échelle du pays et s'emploient à une *répartition des tâches optimale dans les domaines particulièrement onéreux*.
- La définition des besoins financiers pour l'ensemble du domaine des hautes écoles suit un processus coordonné entre la Confédération et les cantons, garant d'*une plus grande sécurité de planification* pour la Confédération, les cantons, les collectivités responsables et les hautes écoles ainsi que d'*une plus grande légitimité* dans l'allocation des ressources publiques. L'introduction des coûts de référence, en particulier, renforce *la transparence* et la légitimité nécessaires à l'allocation des fonds publics et permet un *meilleur contrôle des coûts*.
- Les contributions versées au titre de participation aux charges d'exploitation des hautes écoles tiennent mieux compte des *prestations* et des *résultats* de ces dernières.
- La Confédération et les cantons garantissent l'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles par la définition de principes d'assurance qualité et la *mise en place d'un système d'accréditation indépendant*. L'accréditation institutionnelle donne aux hautes écoles qui l'ont obtenue droit à l'appellation d'université ou de haute école spécialisée.
- *L'autonomie des hautes écoles et la définition de pôles d'excellence nationaux* sont unanimement reconnues comme des principes directeurs centraux de la future politique des hautes écoles. Elles sont les *fondements de l'excellence* et la condition de la création de *centres de compétences compétitifs sur le plan international*.

Commentaire de la LAHE

- Le modèle de gouvernance et de coopération proposé par le projet de loi laisse une marge de manœuvre suffisante pour adapter le système suisse des hautes écoles aux futurs développements. Il est flexible et peut être développé.

Annexe du rapport explicatif pour la consultation des offices LAHE

Paysage suisse des hautes écoles: groupe de projet Confédération-cantons

Membres:

Secrétaire d'Etat Ch. Kleiber, SER (président)
Conseillère d'Etat I. Chassot, présidente de la CDIP
Conseiller d'Etat R. Huber, président du Conseil des HES
Conseillère d'Etat R. Aepli, présidente de la CUS
Conseiller d'Etat H.U. Stöckling, CDIP
Conseillère d'Etat A.-C. Lyon, CDIP
H. Weder, président de la CRUS
M. Hodel, président de la CSHES
A.J.B. Zehnder, président du Conseil des EPF
S. Suter, présidente du CSST
H. Ambühl, Secrétaire général de la CDIP
N. Ischi, Secrétaire général de la CUS
U. Renold, directrice de l'OFFT
M. Meier, vice-directrice du SER
L. Brunner, représentante des étudiants

Commission de rédaction:

Dr. h.c. G. M. Schuwey (président)
Prof. Dr. B. Ehrenzeller
Prof. Dr. P. Richli

Partie II: Commentaire de la LAHE

Chapitre 1 Disposition générales

Les *nouveaux articles constitutionnels* sur la formation confient à la Confédération et aux cantons la responsabilité de veiller ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.). Ils coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures (art. 61a, al. 2, Cst.). En ce qui concerne les hautes écoles en particulier, 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 (art. 63a, al. 3, Cst.). Pour accomplir leurs tâches, la Confédération et les cantons concluent des accords et délèguent certaines compétences à des organes communs. La loi fédérale 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 (art. 63a, al. 4, Cst.).

Ces dispositions constitutionnelles *appellent trois niveaux de réglementation*:

- Premièrement, obligation est faite à *la Confédération et aux cantons* de *coopérer* pour réaliser la mission des articles constitutionnels sur la formation. Ils doivent pour cela *conclure des accords*, sauf dans les domaines que la Confédération est habilitée à réglementer seule.
- Deuxièmement, la Confédération doit définir les principes en matière de coordination de l'espace des hautes écoles.
- Troisièmement, la Confédération doit se donner les dispositions légales nécessaires pour assumer les attributions confiées à elle seule par la Constitution en matière d'enseignement supérieur. Ses compétences propres consistent notamment à assurer la gestion des écoles polytechniques fédérales, qui est réglée par la loi du 4 octobre 1991 sur les EPF, et à soutenir les hautes écoles cantonales ainsi que d'autres institutions du domaine des hautes écoles reconnues par elle (art. 63a, al. 1 et 2, Cst.).

Ces dispositions constitutionnelles font apparaître comme approprié d'inscrire ces trois niveaux de réglementation dans la LAHE. C'est l'objet des dispositions générales par lesquelles commence la loi (art. 1 à 4).

Il s'agit tout d'abord de définir le but et l'objet de la LAHE (art. 1) ainsi que son champ d'application (art. 2).

L'art. 1 – But et objet – reprend les éléments essentiels des nouveaux articles constitutionnels concernant les hautes écoles et les exprime avec le haut degré d'abstraction typique des articles de but et d'objet. La Confédération est tenue de veiller avec les cantons au niveau de qualité élevé, à la compétitivité et à la coordination du domaine national des hautes écoles (al. 1). L'al. 2 mentionne ensuite les cinq éléments principaux nécessaires pour atteindre cet objectif: la coordination commune, appelant notamment la création d'organes communs; l'assurance de la qualité et l'accréditation; la planification stratégique et la répartition des tâches; le financement des hautes écoles; le règlement des aides financières fédérales. L'al. 2 annonce la structure de la loi et donne une première idée de son contenu.

Le *champ d'application* (art. 2) comprend d'une part les universités, les hautes écoles spécialisées y compris les hautes écoles pédagogiques et les autres institutions du domaine des hautes écoles *des cantons* (al. 1, let. a). L'option de différencier les types de hautes écoles a été écartée, de même que la mention séparée des hautes écoles pédagogiques. Ces dernières appartiennent à la typologie des hautes écoles spécialisées, même si le modèle d'organisation diffère selon les cantons. La raison pour laquelle on a renoncé à séparer les différents types de hautes écoles cantonales réside dans les variations qui existent d'une haute école à l'autre. Ces différences concernant par exemple les règles d'admission ou les diplômes sont trop importantes pour fixer des définitions normatives dans la loi. La

Commentaire de la LAHE

décision de réunir toutes les hautes écoles cantonales dans un même alinéa correspond par ailleurs à l'esprit de la Constitution et à la volonté du législateur de créer un espace des hautes écoles harmonisé. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait plus de différences entre les universités et les hautes écoles spécialisées, ou que ces différences ne seraient plus souhaitables. Les universités et les HES diffèrent par leurs orientations prioritaires respectives, les universités étant par exemple plus axées sur la recherche et les HES davantage axées sur l'application. Ce choix tient, enfin, à la volonté du législateur de créer une certaine concurrence entre les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées et de les inciter par ce biais à définir leur orientation stratégique en conséquence. Le législateur tient compte des particularités respectives des universités et des HES, notamment dans la définition des critères de calcul ou dans le cadre des directives d'accréditation, pour lesquelles le projet de loi prévoit une approche différenciée selon le type d'institutions.

La LAHE s'applique d'autre part aux *institutions du domaine des hautes écoles de la Confédération*; les écoles polytechniques fédérales en tête (al 1, let. b).

Le chapitre 4, sur l'assurance de la qualité et l'accréditation, s'applique également aux *hautes écoles et aux institutions privées du domaine des hautes écoles* qui remplissent les conditions pour l'accréditation. C'est également le cas de la protection des appellations et des titres, des sanctions et des voies de droit (chapitre 8). Vu que l'évolution dans ce domaine n'est pas encore totalement prévisible, il est indiqué de prévoir une règle qui délègue à la Conférence des hautes écoles la compétence de soumettre les institutions privées à d'autres dispositions de la loi (al. 3). Il est par contre expressément exclu pour le moment d'étendre l'application des dispositions sur les aides financières fédérales (chapitre 7) aux hautes écoles et institutions privées.

L'article 1 – but et objet – rappelle que le domaine des hautes écoles relève de la responsabilité commune de la Confédération et des cantons. Il reste cependant des tâches dont la Confédération a la seule responsabilité. Ces tâches doivent également être définies dans la LAHE. C'est la raison d'être de l'article sur les tâches et les compétences de la Confédération dans le domaine des hautes écoles (art. 3). A une exception près, cet article n'a pas de fonction définitoire, mais constitue un inventaire des tâches ressortant de la LAHE et d'autres actes normatifs. L'article commence par mentionner les tâches et les compétences que la Confédération exerce conjointement avec les cantons (al. 1) ou assume seule (al. 2) en vertu de la LAHE. Il nomme ensuite les hautes écoles et les institutions du domaine des hautes écoles de la Confédération, réglées par des législations spéciales telles que la loi sur les EPF (al. 3). L'art. 3 prévoit par ailleurs de déléguer à l'Assemblée fédérale la compétence de prendre en charge entièrement ou partiellement des établissements du domaine des hautes écoles (al. 4), une possibilité déjà prévue actuellement à l'art. 16, al. 1, de la loi sur la recherche (RS 420.1). La LAHE doit également mentionner les tâches de la Confédération en matière d'encouragement de la recherche. C'est l'objet de l'al. 5, qui se réfère notamment à la loi sur la recherche.

Les dispositions générales sont également le lieu propice du point de la systématique pour définir les objectifs généraux de la LAHE (art. 4). L'art. 4 définit les objectifs qui seront poursuivis conjointement par la Confédération et les cantons. Il repose sur l'art. 63a, al. 5, Cst. qui assigne à la Confédération une compétence subsidiaire «si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination». Les cantons inscriront dans leur *concordat* une disposition analogue et sans doute de teneur largement identique. La définition opérationnelle d'objectifs concrets et l'engagement réciproque de la Confédération et des cantons à les réaliser prendront place dans la *convention de coopération*. Les objectifs inscrits à l'art. 4 de la LAHE doivent être considérés comme un complément de l'art. 1 – But et objet –. Les éléments les plus importants de l'art. 1 ne sont pas répétés dans la définition des objectifs. L'ordre de citation des objectifs n'est pas hiérarchique. La liste des objectifs commence néanmoins par les objectifs revêtant une signification particulière pour la politique des hautes écoles et qui sont fondamentaux pour la mise en œuvre des articles constitutionnels sur la formation. Il s'agit de créer des conditions-cadres pour un enseignement et une recherche de qualité élevée (let. a) et de soutenir une politique cohérente dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (let. b). Suivent d'autres objectifs importants qui sont de garantir la perméabilité et la mobilité des étudiants et des enseignants (let. c), d'harmoniser les plans d'études (let. d), de fixer les principes du financement des hautes écoles selon des critères uniformes et axés

Commentaire de la LAHE

sur les prestations (let. e), et enfin de fixer les principes de la planification stratégique et de la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux (let. f). La Confédération s'engage ce faisant à tenir compte des particularités respectives des hautes écoles universitaires des hautes écoles spécialisées et de l'autonomie des hautes écoles (al. 2). La loi lie explicitement l'autonomie des hautes écoles à la mise en place dans chaque haute école d'une structure et d'une direction efficaces, comme l'exige l'accomplissement de leur mandat.

Chapitre 2 Convention de coopération

La Confédération et les cantons concluent une convention de coopération pour réaliser leurs tâches communes de coordination dans le domaine des hautes écoles (l'art. 5 LAHE concrétise le mandat de l'art. 63a, al. 4, Cst.). Cette convention s'appuie, par analogie à la convention de coopération actuelle dans le domaine universitaire, sur la LAHE pour la Confédération et sur le concordat sur les hautes écoles pour les cantons. Ce n'est que par le biais de cette convention que sont créés les organes communs de la Confédération et des cantons auxquels sont déléguées les compétences normatives, d'exécution et de conseil prévues par la loi et par le concordat. Les objectifs de la coordination découlant de la Constitution (art. 63a, al. 5, Cst.) sont également définis en détail dans la loi et le concordat, tandis que la LAHE fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure des organes communs de coordination (art. 63a, al. 4, Cst.). La convention peut toutefois concrétiser et régler la mise en œuvre des objectifs communs et détailler la procédure et les compétences des organes communs dans la mesure où la LAHE et le concordat ne le font pas (art. 5, al. 3).

Le Conseil fédéral est autorisé à conclure la convention pour la Confédération (art. 5, al. 4). Les cantons règlent pour leur part dans le concordat sur les hautes écoles la procédure à suivre pour conclure la convention.

Chapitre 3 Organes communs

Section 1 Dispositions générales

L'art. 6 énonce les organes communs qui sont créés par le biais de la convention, soit la Conférence suisse des hautes écoles, la Conférence suisse des recteurs des hautes écoles, le Conseil suisse de la science et de l'innovation et le Conseil suisse d'accréditation, soutenu par l'Agence suisse d'accréditation. La liste des organes reprend la structure de la loi; elle ne reflète pas d'ordre hiérarchique. Il s'agit d'une liste exhaustive des organes créés dans le cadre de la présente loi. Les relations entre les organes ressortent des dispositions concrètes qui suivent. L'art. 6, al. 2, dispose que le droit fédéral en matière de personnel et de responsabilité civile s'applique aux actions de ces organes et à leur personnel. La Conférence des hautes écoles peut toutefois prévoir des exceptions en matière de droit du personnel. Aucune référence au droit fédéral n'est faite en ce qui concerne l'organisation interne des organes. Chaque organe est libre de s'organiser comme il l'entend. L'art. 6, al. 3, dispose que la Confédération et les cantons assument chacun pour moitié les coûts de la Conférence des hautes écoles. Cette dernière règle la manière dont les coûts des autres organes communs sont répartis entre la Confédération et les cantons. Tous les organes ont par ailleurs leur propre règlement interne, leur propre budget et leur propre compte.

Section 2 Conférence suisse des hautes écoles

La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe central commun de la Confédération et des cantons, chargé de la coordination et du pilotage national du domaine des hautes écoles (art. 7). Elle connaît deux formes de réunion différentes, soit en Conférence plénière ou en Conseil des hautes écoles.

La composition de la Conférence plénière se base sur l'art. 63a Cst., qui dispose que la Confédération et les cantons créent un espace commun des hautes écoles et partagent la responsabilité du domaine des hautes écoles. Etant donné que tous les cantons sont concernés – directement ou indirectement – par le domaine des hautes écoles, et que chaque canton est aujourd'hui au moins coresponsable d'une haute école et signataire du concordat, une représentation partielle des cantons dans la Conférence des hautes écoles ne serait pas compatible avec leur statut. Une représentation partielle des

Commentaire de la LAHE

cantons aurait pour conséquence non souhaitable que les objets qui concernent les droits et les devoirs de tous les cantons (cf. art. 8, al. 2) ne pourraient pas être traités de manière définitive par la Conférence des hautes écoles, mais seulement sous réserve d'une approbation de tous les cantons, par ex. dans le cadre d'une conférence concordataire. La Conférence plénière évite cet écueil en permettant des décisions définitives concernant ces objets. L'art. 8, al. 1, prévoit ainsi que la Conférence plénière se compose du membre du Conseil fédéral compétent, qui assure également la présidence de la conférence, et d'un membre de chaque gouvernement cantonal.

Le Conseil des hautes écoles, la seconde forme de réunion, est compétente pour statuer sur les affaires qui concernent principalement les tâches des collectivités responsables des hautes écoles (art. 9, al. 3). La composition du Conseil des hautes écoles peut donc accorder une plus large place aux cantons assumant la responsabilité principale des hautes écoles. Le Conseil des hautes écoles se compose ainsi du membre du Conseil fédéral compétent et de quatorze délégués des gouvernements cantonaux représentant les collectivités responsables des hautes écoles, chaque canton disposant d'un seul siège. Tous les cantons assumant la responsabilité première d'une université ou d'une haute école spécialisée sont donc représentés dans le Conseil des hautes écoles. Lorsque plusieurs collectivités assument conjointement la responsabilité première d'une haute école, il appartient à l'association des collectivités responsables de régler le droit de représentation.

D'autres acteurs importants de la politique des hautes écoles participent à la Conférence des hautes écoles avec une voix consultative (art. 10). Il s'agit du secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche, du directeur de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, du secrétaire général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), du président ou du vice-président de la Conférence suisse des recteurs, du président du Conseil des EPF, du président du Conseil suisse de la science et de la technologie, d'un représentant des associations suisses d'étudiants et d'autres personnes invitées à titre consultatif lorsque les points à l'ordre du jour l'exigent.

La Conférences des hautes écoles est présidée dans ses deux formes de réunion par le membre du Conseil fédéral compétent. Si ce membre n'est pas en mesure d'assumer cette fonction, la règle habituelle de suppléance s'applique (art. 22 LOGA). Le droit du législateur fédéral de désigner la présidence et la direction de la conférence se fonde sur l'art. 63a, al. 4, Cst. L'exigence d'attribuer un rôle prépondérant à la Confédération dans la coordination nationale de la politique des hautes écoles avait déjà été clairement soulignée lors de l'élaboration des nouvelles bases constitutionnelles sur la formation (rapport de la CSEC-CN du 23 juin 2005, ch. 6.2.4). La présidence de la conférence comprend également deux représentants des gouvernements des cantons responsables des hautes écoles qui, en tant que vice-présidents, participent à la direction de la conférence (art. 11, al. 3). Cela signifie notamment qu'ils doivent être consultés tôt dans la préparation des affaires importantes et qu'ils participent à la formation de l'opinion. La gestion administrative de la conférence est assurée par le département compétent en collaboration avec le Secrétariat général de la CDIP (art. 12, al. 2). Cette coopération continue et étroite entre le département et la CDIP sur le plan administratif est dans l'esprit de l'organe commun et dans l'intérêt d'un fonctionnement efficient et efficace de la conférence. Les modalités de la participation de la Conférence suisse des recteurs des hautes écoles à la préparation et à la mise en œuvre des affaires de la conférence qui la concernent (art. 18, al. 2) seront décrites plus en détail dans le règlement d'organisation de la conférence.

L'art. 13 prévoit que la Conférence puisse constituer des comités permanents ou non permanents. On pense pour l'instant principalement à un comité permanent pour les questions concernant la formation continue et permanente en médecine. Ce domaine étant d'une importance majeure pour une politique nationale des hautes écoles, la loi dispose que de tels comités peuvent également accueillir des membres qui ne font pas partie de la Conférence des hautes écoles, par ex. des conseillers d'Etat en charge de la santé publique. Les détails devront être réglés dans le règlement d'organisation.

Les différentes attributions de la Conférence des hautes écoles citées aux art. 8 et 9 se fondent essentiellement sur l'art. 63a, al. 5, Cst. La LAHE concrétise ces attributions au regard des objectifs de la loi et les répartit entre les deux formes de réunion. Parallèlement à ses compétences décisionnelles propres, la conférence peut également émettre des recommandations (art. 8, al. 2, let. e et art. 9,

Commentaire de la LAHE

al. 3, let. i) et des avis (art. 9, al. 3, let. l et m) à l'intention des autorités compétentes. Dans la mesure où la convention de coopération le prévoit, la conférence peut aussi, en vertu de l'art. 66, al. 1, Cst., édicter des directives en matière d'harmonisation des aides à la formation. Concernant l'octroi de bourses, la conférence ne peut émettre que des «recommandations», compte tenu des travaux en cours pour établir un concordat en la matière. Si un tel concordat devait ne pas aboutir, la Confédération aurait toutefois la possibilité d'adopter une loi fédérale déléguant à la Conférence des hautes écoles la compétence d'édicter des directives en matière de bourses.

En Conférence plénière, chaque membre dispose d'une voix (art. 14, al. 1). Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents, dont la voix de la Confédération (al. 2). Dans le Conseil des hautes écoles, les représentants des cantons reçoivent un certain nombre de points supplémentaires en fonction de leurs effectifs d'étudiants. La répartition des points est réglée dans le concordat sur les hautes écoles (art. 15, al. 1). Les décisions du Conseil des hautes écoles sont prises à la majorité qualifiée et à la majorité des points, lesquels représentent au moins la moitié des effectifs d'étudiants des hautes écoles cantonales. Cette règle offre aux cantons sièges des grandes hautes écoles la garantie de ne pas se faire imposer une décision contraire à leur volonté par la majorité des cantons. Au final, cette procédure de décision garantit qu'aucune décision de la Conférence des hautes écoles ne puisse être prise contre la volonté de la Confédération, ni contre la volonté de la majorité des cantons (complétée au Conseil des hautes écoles par une majorité de points). Le droit du législateur de définir la procédure de décision de cette manière se fonde sur l'art. 63a, al. 4, Cst. Ce dispositif décisionnel répond aussi au principe fondamental de la Conférence des hautes écoles qui suppose, en tant qu'organe commun de la Confédération et des cantons, des décisions prises d'un commun accord des deux parties. Ce principe nécessite obligatoirement une règle de majorité qualifiée et différenciée pour les cantons, non seulement pour garantir le fonctionnement de la Conférence des hautes écoles, mais aussi pour préserver les intérêts des cantons sièges des grandes hautes écoles. La pondération des voix en fonction du nombre d'étudiants doit être par ailleurs préférée, pour des raisons démocratiques et confédérales, à une autre solution également envisagée, davantage centrée sur les prestations financières.

La convention peut en revanche prévoir une majorité simple pour les élections, les décisions de procédure et les avis (Art. 14, al. 3 et 15, al. 3).

La loi prévoit un devoir d'informer les commissions parlementaires compétentes en matière de formation et de recherche sur les développements importants de la politique suisse des hautes écoles (art. 16, al. 1). Vu la portée des affaires traitées par la Conférence des hautes écoles et dans l'intérêt de la fiabilité des décisions de l'Assemblée fédérale en matière de formation, avant tout dans le domaine du financement, il est impératif que ces commissions soient au fait des dernières évolutions de la politique de la formation et puissent exprimer leurs avis sur les questions importantes. L'art. 16, al. 2, prévoit que les commissions prennent formellement acte de la planification stratégique nationale et de la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, en raison de la signification centrale de ces deux instruments dans la politique suisse des hautes écoles. Une disposition analogue pour les parlements cantonaux pourra être introduite dans le concordat sur les hautes écoles.

Section 3 Conférence suisse des recteurs

La Conférence suisse des recteurs des hautes écoles (Conférence des recteurs) est l'organe national au sein duquel se réunissent les hautes écoles elles-mêmes, représentées par leurs recteurs. Son rôle est double: d'une part, elle est l'organe central de coopération et de coordination des hautes écoles; d'autre part, elle participe à la préparation et à la mise en œuvre des affaires importantes de la Conférence des hautes écoles (art. 18, al. 2). Elle représente la position des hautes écoles dans la Conférence des hautes écoles et a le droit d'y faire des propositions. Le président et le vice-président de la Conférence des recteurs participent aux séances de la Conférence des hautes écoles avec une voix consultative. La Conférence des recteurs assume une fonction centrale en élaborant la planification stratégique nationale (art. 35) et en définissant les domaines particulièrement onéreux (art. 37). Elle est également tenue d'entretenir des contacts réguliers avec le Conseil suisse de la science et de l'innovation et avec le Conseil national de la recherche (FNS) ainsi qu'avec les organisations nationales des membres des hautes écoles, et de tenir compte de leurs avis respectifs dans la formation

Commentaire de la LAHE

d'opinion et l'élaboration des décisions (art. 18, al. 3 et 4). L'ensemble de ces dispositions reflète le rôle majeur que la Conférence des recteurs est appelée à tenir dans le futur espace suisse des hautes écoles. Vis-à-vis de l'extérieur, la Conférence des recteurs des hautes écoles agit en tant qu'unité. Elle peut cependant constituer des chambres distinctes pour traiter les questions spécifiques des universités, des hautes écoles spécialisées ou des hautes écoles pédagogiques.

Section 4 Conseil suisse de la science et de l'innovation

Le Conseil suisse de la science et de l'innovation est l'organe consultatif indépendant attribué de la Conférence des hautes écoles pour les questions liées à la formation, à la recherche et à l'innovation (art. 19 et 20). Sa mission est d'observer les développements en matière de science et d'innovation en Suisse et à l'étranger, de les juger et d'élaborer sur cette base des propositions originales pour l'avenir de la politique suisse de la science et de l'innovation (art. 20, al. 1). A cette fin, il est composé de 9 à 15 personnalités éminentes de Suisse et de l'étranger qui, fortes de leurs connaissances étendues, de leur expérience et de leur réputation d'excellence, font autorité en matière de science et d'innovation et peuvent se former une opinion librement, sans être liés par des intérêts particuliers. Le Conseil s'organise lui-même en élaborant son propre règlement interne. Il dispose en outre de son propre secrétariat (art. 19, al. 5). L'objectif sous-jacent à cette organisation est de donner au Conseil la plus grande autonomie possible dans la réalisation de ses tâches. Cela signifie aussi qu'il agit pour l'essentiel de son propre chef. Cela n'exclut pas que la Conférence des hautes écoles, la Confédération ou la CDIP puissent lui donner ponctuellement des mandats particuliers (art. 20, al. 3). Afin de donner plus de poids à ses avis et à ses propositions, la loi, s'inspirant de modèles étrangers, dispose que la Conférence des hautes écoles est tenue de prendre acte des propositions du Conseil et de les soumettre au débat lors du traitement des affaires de la conférence (art. 20, al. 2). De plus, le président du Conseil suisse de la science et de l'innovation participe aux séances de la Conférence des hautes écoles avec voix consultative (art. 10, let. f).

Section 5 Conseil suisse d'accréditation et Agence suisse d'accréditation

Les derniers organes devant être définis sont le Conseil suisse d'accréditation et l'Agence suisse d'accréditation (art. 21 et 22).

Les standards internationaux actuels exigent que la composition du conseil d'accréditation soit arrêtée selon des critères non pas politiques, mais scientifiques, et requièrent la présence de membres étrangers. La composition du conseil d'accréditation doit refléter de manière appropriée le domaine des hautes écoles, mais aussi les *milieux économiques et le monde du travail ainsi que les étudiants* (al. 1). La *désignation des membres* est déléguée à la Conférence des hautes écoles (al. 2). Une condition importante pour la crédibilité nationale et internationale du conseil est qu'*il ne soit soumis à aucune directive* (al. 4). Le conseil d'accréditation est l'organe compétent pour accorder ou au contraire refuser les accréditations (al. 3). Comme les autres organes, le Conseil suisse a son propre budget pour lui-même et pour l'Agence d'accréditation, ainsi que sa propre comptabilité (al. 7).

Pour *préparer ses décisions en matière d'accréditation*, le conseil d'accréditation dispose d'une *Agence d'accréditation*. En raison de ses activités dirigées vers l'extérieur et soumises au moins partiellement à la concurrence internationale, il convient de donner à l'agence d'accréditation le statut d'établissement non autonome (art. 22, al. 1). Afin de préserver l'indépendance de toute la procédure d'accréditation, l'agence n'est pas subordonnée à la Conférence des hautes écoles, mais au Conseil d'accréditation (al. 1). Cela signifie que le conseil d'accréditation est habilité à lui *donner des instructions au cas par cas*. Il a cependant tout intérêt à laisser à l'agence d'accréditation *une grande latitude* dans la préparation des affaires d'accréditation. L'organisation de l'agence d'accréditation sera définie dans un règlement soumis à l'approbation de la Conférence des hautes écoles (al. 4).

Les activités de l'Agence d'accréditation ne se limitent pas à la Suisse: elle a le droit, dans les limites de ses capacités, d'offrir ses services aux *hautes écoles à l'étranger* (al. 2). Ces services sont cependant fournis au prix coûtant. La perception d'émoluments couvrant les frais s'applique en principe également aux activités principales en Suisse (art. 32, al. 1).

Une variante prévoit que le Conseil et l'Agence disposent chacun de son propre secrétariat. Cette disposition aurait l'avantage de garantir l'indépendance de chaque organisme. Elle entraînerait ce-

pendant des coûts nettement plus élevés, puisque le Conseil d'accréditation, en plus d'un secrétariat, devrait se doter de collaborateurs compétents en matière de droit, d'assurance de la qualité et d'accréditation, dont il dispose déjà via l'Agence dans la variante principale.

Chapitre 4 Assurance de la qualité et développement de la qualité

L'*assurance de la qualité* (y compris le *développement de la qualité*) est une exigence centrale des nouveaux articles constitutionnels sur la formation. Elle a déjà été introduite au niveau de l'enseignement supérieur par la loi sur l'aide aux universités et la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées. La LAHE peut s'appuyer sur cette base (art. 23 à 32). L'autonomie institutionnelle de l'assurance de la qualité doit cependant être renforcée pour répondre aux meilleures pratiques internationales. Cela implique que les accréditations soient délivrées par le Conseil d'accréditation (art. 21, al. 3). Actuellement, la situation est la suivante: dans le domaine universitaire, c'est la Conférence universitaire suisse qui décide des accréditations. Dans le domaine des hautes écoles spécialisées, c'est le département qui décide des accréditations, dans des cas dûment motivés, l'accréditation de certaines filières pouvant être déléguée à des agences reconnues (art. 17a LHES).

Le projet de loi commence par définir les *principes de l'assurance de la qualité*, laquelle inclut comme on l'a dit le *développement de la qualité* (art. 23). Il s'agit tout d'abord de garantir que les hautes écoles répondent à des *exigences de qualité élevées* (c'est-à-dire à des standards nationaux et internationaux) en matière d'enseignement, de recherche et de services (al. 1). La *responsabilité* de cette assurance de la qualité est placée entre les mains des *hautes écoles elles-mêmes* (al. 2). C'est à ces dernières qu'il incombe d'établir un *système d'assurance de la qualité* qui fonctionne, et dont l'efficacité dans l'accomplissement des objectifs est contrôlée périodiquement, même en dehors des procédures d'accréditation prévues (al. 3).

Il faut distinguer entre l'accréditation des hautes écoles en tant que telles (accréditation institutionnelle) et l'accréditation des programmes d'études (accréditation de programme). L'*accréditation institutionnelle* est requise avant toute *accréditation de programme* (art. 24, al. 2). Cette disposition évite que n'importe quel prestataire de programme qui s'adresse aux diplômés des hautes écoles puisse demander une accréditation de programme. L'accréditation institutionnelle est la procédure centrale. Elle est aussi une condition nécessaire, mais pas suffisante pour bénéficier de contributions fédérales et cantonales (art. 42, al. 1, let. a). Le droit aux contributions est octroyé séparément par les organes compétents. L'accréditation ne confère pas de droit automatique à bénéficier de contributions.

L'accréditation institutionnelle donne, à la haute école ou à l'institution du domaine des hautes écoles qui l'obtient, droit à l'appellation d'université ou de haute école spécialisée, y compris dans ses formes dérivées (art. 25). Ce *droit d'appellation* est lié à une interdiction d'utiliser lesdites appellations pour les autres établissements (art. 60). Ces «appellations protégées» confèrent à l'accréditation institutionnelle *une qualité particulière*, qui en fait un critère à même de fonder une réputation et de créer la confiance. L'accréditation institutionnelle représente ainsi une valeur économique comparable à celle d'une marque déposée. Les établissements non accrédités ne pourront plus, dès l'entrée en vigueur de la LAHE, s'appeler université ou haute école spécialisée, mais pourront continuer à s'appeler haute école, académie, etc. Cela vaut également pour les établissements publics. Dans ces conditions, la *liberté économique* – qui inclut la liberté d'offrir des prestations de formation de niveau tertiaire – n'est pas entravée de manière disproportionnée.

La LAHE doit fixer des exigences en matière d'accréditation institutionnelle et d'accréditation de programmes, dont les modalités opérationnelles seront définies par des directives de la Conférence des hautes écoles (art. 26 et 27).

Pour l'*accréditation institutionnelle*, les exigences sont principalement d'*ordre organisationnel ou procédural*, à l'instar de la nécessité de disposer d'un système d'assurance de la qualité garantissant qu'une série de conditions soient réalisées. Parmi celles-ci figurent non seulement la qualité élevée de l'enseignement et de la recherche, mais notamment aussi une organisation exécutive et administrative efficace (art. 26, al. 1, let. a). La suite de l'article précise que les universités et les hautes écoles pédagogiques s'inscrivent en principe dans le prolongement d'une maturité gymnasiale et les HES dans

Commentaire de la LAHE

le prolongement d'une maturité professionnelle (art. 26, al. 1, let. b). D'autres diplômes peuvent en outre être reconnus comme équivalents. Tandis que les titulaires d'une maturité professionnelle doivent passer un examen complémentaire pour être admis à l'université, les titulaires d'une maturité gymnasiale doivent justifier d'une expérience appropriée dans le monde du travail pour être admis dans les hautes écoles spécialisées. Concrètement, on exige en principe une expérience du monde du travail d'une année au moins, qui fournit à l'intéressé des connaissances professionnelles pratiques et théoriques dans une profession apparentée au domaine d'études. Les établissements de formation qui souhaitent obtenir l'accréditation en tant qu'université ou en tant que haute école spécialisée doivent dispenser un enseignement dans plus d'une discipline. La condition fixée étant de proposer plusieurs disciplines ou domaines d'études (art. 26, al. 1, lit. c), deux disciplines sont suffisantes.

Une autre exigence est que la haute école ou l'institution du domaine des hautes écoles et la collectivité qui en est responsable offrent des garanties de leur capacité *d'assurer durablement son fonctionnement* (art. 26, al. 1, let. d). Cette disposition vise avant tout à *protéger les étudiants*. Il s'agit d'éviter que des établissements de formation soient lancés à titre spéculatif sans disposer de moyens financiers suffisants pour réaliser les programmes d'études.

L'*accréditation de programmes* peut se limiter pour l'essentiel à un examen de la qualité des offres d'études (art. 27).

La LAHE ne règle pas la *procédure d'accréditation*. Par souci de souplesse et pour permettre des adaptations rapides aux développements sur le plan international, le règlement de cette procédure est délégué à la Conférence des hautes écoles. Cette dernière est tenue de respecter les standards internationaux. En ce qui concerne la compétence de proposer les accréditations, nous renvoyons aux explications du rapport explicatif (chap. 4).

Même si son champ d'application est limité en matière de procédure d'accréditation, la LAHE règle la *décision* (art. 29), la *durée de l'accréditation et l'exécution des charges* (art. 30), le *renouvellement de l'accréditation* (art. 31) et les *émoluments* (art. 32). En ce qui concerne la durée maximale de l'accréditation, la Suisse doit respecter les standards internationaux, soit une validité de six à huit ans (art. 30, al. 1). Cette disposition permet de définir la durée de validité normale des deux formes d'accréditation.

Les établissements de formation accrédités *doivent faire une demande de renouvellement avant la fin de leur accréditation* et se soumettre à nouveau au contrôle de qualité. S'ils ne répondent pas (plus) aux exigences, des conditions peuvent être fixées. Si les exigences de qualité ne sont pas (ou plus) remplies de manière prolongée, le renouvellement de l'accréditation doit être refusé. Des mesures administratives permettent par ailleurs de réagir aux problèmes de qualité qui se poseraient pendant la durée de validité de l'accréditation (art. 61).

Chapitre 5 Planification stratégique et répartition des tâches

L'art. 33 définit d'une part les *objectifs supérieurs* de la planification stratégique et de la répartition des tâches (let. a à c), d'autre part ses *principes de mise en œuvre* (let. d et e). La planification stratégique au niveau du système global ne doit pas être confondue avec la planification au niveau des institutions. La planification stratégique ne s'ingère pas dans les affaires des différentes hautes écoles, mais inscrit l'évolution des hautes écoles dans une perspective nationale et fixe son cadre financier.

Le respect des compétences politiques et des compétences académiques et la garantie de l'autonomie des hautes écoles impliquent par ailleurs que la planification stratégique et la répartition des tâches à l'échelle nationale doit s'appuyer sur les stratégies de développement des différentes hautes écoles, c'est-à-dire adopter une *perspective bottom-up*. En même temps, un certain *pilotage top-down* est nécessaire, d'une part dans le domaine financier, d'autre part pour définir les objectifs globaux du système. La planification stratégique et la répartition des tâches naissent donc d'une approche itérative et d'un dialogue continu entre les différents niveaux du système, soit les hautes écoles, la Conférence des recteurs et la Conférence des hautes écoles.

L'art. 34 fait obligation à chaque haute école et institution du domaine des hautes écoles ayant droit à des contributions d'établir sa propre planification pluriannuelle financière et de développement dans

Commentaire de la LAHE

les limites imposées par la collectivité dont elle dépend. Les hautes écoles y définissent leur stratégie de développement et en déduisent leurs besoins financiers. Elles tiennent compte ce faisant des décisions de la Conférence suisse des hautes écoles en matière de planification stratégique nationale et de répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux au sens de l'art. 9, al. 3, let. a. La Conférence des hautes écoles élabore ses directives en matière de planification en collaboration avec la Conférence des recteurs.

La Conférence des recteurs des hautes écoles possède une large compétence technique et est de ce fait particulièrement qualifiée pour analyser la situation et l'évolution du paysage des hautes écoles et élaborer une *proposition de planification stratégique nationale des tâches et des finances* à partir des plans de développement de chaque haute école et de chaque institution du domaine des hautes écoles et des décisions de la Conférence des hautes écoles (art. 35). Compte tenu des possibilités financières de la Confédération et des cantons, la planification stratégique nationale des tâches et des finances vise principalement à créer et à développer des conditions-cadres favorables au développement des hautes écoles dans l'ensemble du système (par ex. taux d'encadrement appropriés, financement de base de l'enseignement et de la recherche, développement de l'enseignement, coopération et répartition des tâches entre les hautes écoles).

La Conférence des hautes écoles (en Conseil des hautes écoles) adopte les objectifs stratégiques du domaine des hautes écoles (art. 36). La Confédération et les cantons arrêtent ainsi les objectifs stratégiques pour l'ensemble du domaine des hautes écoles et proposent les mesures qui permettront d'atteindre ces objectifs. Il est vraisemblable que la planification stratégique porte sur une période plus longue que les quatre ans des périodes de subventionnement, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. La Conférence des hautes écoles définira des priorités et les besoins financiers correspondants pour chaque période de planification. La planification stratégique commune élaborée dans le cadre de la Conférence des hautes écoles servira notamment de base pour le message FRI, de même que pour fixer les contributions dont devront s'acquitter les cantons signataires de la convention intercantonale au titre de la péréquation financière entre les cantons. Pour les crédits FRI, une vue globale tenant compte des fonds destinés à la recherche est nécessaire. Il appartient à la Conférence suisse des hautes écoles de compléter la planification stratégique nationale des tâches et financière de la Conférence des recteurs par des mesures supplémentaires visant au maintien, au renforcement ou au développement de domaines d'études et de disciplines d'intérêt national (cf. art. 36, al. 3).

Le projet de loi suppose que la coordination et la coopération entre les hautes écoles sera assumée en premier lieu par les hautes écoles concernées et par la Conférence des recteurs. La planification financière et des tâches au niveau national crée des incitations dans ce sens. En ce qui concerne les domaines particulièrement onéreux (art. 37), la Conférence des hautes écoles peut arrêter une répartition des tâches contraignante pour toutes les parties concernées. Les al. 3 et 4 prévoient des sanctions au cas où une collectivité responsable d'une haute école ne respecterait pas ces décisions. La collectivité concernée a en principe le droit de continuer à proposer les domaines en question, mais il y a de fortes probabilités qu'elle y renonce en cas de réduction ou de suppression des contributions fédérales et des contributions intercantionales. Le rapport explicatif du 23 juin 2005 de la CSEC-CN sur l'article constitutionnel sur l'éducation cite la médecine, la haute technologie et la recherche de pointe comme exemples de domaines particulièrement onéreux. On a cependant expressément renoncé à désigner les domaines particulièrement onéreux dans la loi, sachant que la situation des coûts peut évoluer et que la liste des domaines concernés peut changer. Dans un premier temps, il y aura donc lieu de définir des critères précis pour déterminer les domaines particulièrement onéreux. Il faudra veiller au respect de la Constitution: l'intensité des coûts doit être jugée dans le contexte global du domaine des hautes écoles. Toute concentration doit permettre des économies de coûts, par ex. par étudiant, tout en garantissant la qualité élevée de l'enseignement et de la recherche. En vue d'optimiser l'allocation des ressources, il faudra éventuellement envisager, parmi d'autres mesures, une réorganisation des domaines attirant peu d'étudiants. Toutefois, dans les sciences humaines et sociales en particulier, mais pas seulement, une palette étendue de l'offre est indissociable d'une formation de qualité, même si les effectifs ne sont pas suffisants dans chaque discipline. Il ne peut être ignoré que les «petites disciplines» produisent souvent des résultats de premier plan au niveau inter-

national. Il convient aussi d'examiner au cas par cas si ces disciplines représentent un facteur de coût important par rapport à l'ensemble du domaine des hautes écoles.

Chapitre 6 Financement

Section 1 Principes

L'art. 38 cite les principes de financement qui garantissent que la Confédération et les cantons octroient leurs contributions sur la base d'une allocation des ressources efficace et efficiente faisant le meilleur usage possible des moyens disponibles.

L'introduction d'un processus coordonné entre la Confédération et les cantons pour déterminer les besoins financiers vise à améliorer la sécurité de planification de la Confédération, des cantons, des collectivités responsables et des hautes écoles, ainsi qu'à renforcer la légitimité de l'utilisation des fonds publics.

Section 2 Définition des besoins financiers

Le dispositif de financement repose sur deux éléments centraux: la *définition conjointe* des moyens publics nécessaires au financement des hautes écoles et des institutions d'enseignement supérieur pour chaque période de planification et compte tenu de la planification stratégique nationale par la Confédération et les cantons (dans le cadre de la Conférence des hautes écoles, art. 39) et l'application généralisée de *coûts de référence*.

Le financement de base de l'enseignement axé sur les prestations et fondé sur des coûts de référence permet de mieux adapter les coûts d'un enseignement de qualité, qui comprend par définition toujours une part de recherche, aux tâches qui lui sont dévolues. Il s'agit en même temps d'augmenter la transparence. Les coûts de référence sont en outre un instrument important pour contrôler l'évolution des coûts. Pour les bailleurs de fonds, c'est la garantie que le prix payé pour l'offre d'enseignement des hautes écoles dans une période donnée est un juste prix. Les collectivités responsables des hautes écoles sont bien entendu libres d'allouer des moyens supplémentaires à leurs hautes écoles respectives pour soutenir le positionnement de ces dernières en matière d'enseignement et de recherche. Chaque haute école est par ailleurs supposée réunir une part appropriée de fonds de tiers.

L'art. 41 définit les principaux éléments de définition des coûts de référence. Cette dernière, et notamment la définition des facteurs de normalisation, s'appuie sur la planification stratégique, sur l'ordre de priorité qui en découle et sur les objectifs de la planification financière. Il est prévu d'appliquer les mêmes principes aux universités et aux hautes écoles spécialisées. Cependant, compte tenu des différents buts de formation des deux types de hautes écoles et de leurs groupes de disciplines, qui génèrent à leur tour des besoins en partie différents, les éléments déterminant les coûts de référence peuvent y être pondérés différemment. C'est notamment le cas en ce qui concerne la part de la recherche, qui est plus élevée dans les hautes écoles universitaires que dans les hautes écoles spécialisées. Des formes d'enseignement et des conditions d'encadrement différentes selon le type de haute école ou le groupe de disciplines entraînent aussi des besoins différents, dont il faut tenir compte lors de la définition des coûts de référence. Fortement axées sur la pratique, les formes d'enseignement des HES exigent dans nombre de domaines un encadrement plus étroit, tandis que les universités doivent impérativement améliorer leurs taux d'encadrement dans certaines disciplines. Ces différences doivent être prises en compte. Pour d'autres détails, on se reportera aux calculs de simulation joints au rapport sur les bases et les conséquences financières du projet de nouvelle loi.

Chapitre 7 Aides financières fédérales

Section 1 Droit aux contributions

Cette section crée les bases légales pour l'allocation d'aides financières aux hautes écoles et institutions du domaine des hautes écoles des cantons. L'art. 42 définit les conditions pour la reconnaissance d'un droit aux contributions, qui est la condition pour bénéficier de contributions fédérales.

Commentaire de la LAHE

L'accréditation institutionnelle est une condition nécessaire, mais pas suffisante pour prétendre à des contributions. Les let. b et c de l'art. 42, al. 1, citent les conditions supplémentaires requises pour la reconnaissance du droit à des contributions. Vu la densité actuelle des hautes écoles en Suisse, la reconnaissance de nouvelles institutions ayant droit à des contributions doit être mûrement réfléchie. Une condition essentielle pour cela est que les nouveaux établissements en question contribuent à optimiser le domaine des hautes écoles dans son ensemble (art. 42, al. 1, let. c).

Pour être reconnues comme ayant droit aux contributions, les hautes écoles et institutions du domaine des hautes écoles concernées doivent proposer un service d'enseignement public (art. 42, al. 2, let. b).

Les engagements en matière d'éducation pris par la Suisse dans le cadre du GATS concernent les *services d'enseignement privés*. Une distinction claire entre services d'enseignement *publics* et services d'enseignement *privés* est donc essentielle. Un groupe de travail «GATS et éducation» a défini trois critères cumulatifs (pour autant que cela soit pertinent) pour qualifier un service d'enseignement comme *public*. La Confédération et la CDIP ont, chacun de leur côté adopté ces trois critères qui ont été transmis à l'OMC sous forme d'une communication. La communication officielle définit ces trois critères comme suit:

- Le service offert correspond à un *besoin public*. Ce besoin ne répond pas à la traditionnelle «clause de police». Il correspond à la volonté politique de l'Etat en application des objectifs que celui-ci s'est fixés en matière d'éducation. Une formule interprétative permet de mieux comprendre encore le sens de ce besoin: l'Etat devrait-il mettre sur pied un tel service éducatif s'il n'était pas d'ores et déjà proposé par une institution (publique ou privée)?
- Le service offert correspond à l'exécution d'un *mandat public*. Ceci signifie que le mandat est défini par la loi (base légale) et correspond à la politique éducative du canton ou de la Confédération. Dans ce sens, une simple autorisation d'ouvrir une «école» et de proposer un enseignement ne suffit pas. Il en va de même du simple octroi d'une contribution.
- Le titre et/ou le curriculum sont définis par l'Etat dans le cadre de sa *politique éducative*. Ceci signifie que le titre décerné et/ou le curriculum proposé par l'institution, s'inscrivent dans la politique éducative du canton ou de la Confédération (réforme de Bologne, système des maturités fédérales, etc.). Ils sont définis directement par l'Etat lui-même (canton ou Confédération) ou par une institution qui en a reçu la délégation (par ex. une université cantonale).

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, c'est le Conseil fédéral qui décide d'accorder ou non le droit aux contributions. Il entend cependant la Conférence des hautes écoles au préalable et consulte éventuellement le canton siège de l'institution en question, pour autant que la demande de reconnaissance n'émane pas du canton lui-même (art. 43).

Section 2 Types de contributions

L'art. 44 cite les trois formes de contributions: contributions de base, contributions aux investissements pour des projets de construction et contributions liées à des projets.

La Confédération et les cantons sont d'accord pour considérer que le financement des hautes écoles pédagogiques relève par principe des cantons et entendent s'y tenir. Afin de *soutenir la coopération entre toutes les hautes écoles du pays*, il convient néanmoins de pouvoir allouer des contributions liées à des projets aux hautes écoles pédagogiques, ainsi qu'aux écoles polytechniques fédérales et aux autres hautes écoles et institutions du domaine des hautes écoles de la Confédération. Ce soutien sera cependant limité aux projets communs de plusieurs types de hautes écoles.

L'art. 44 permet par ailleurs à la Confédération de participer (à hauteur maximale de 50 %) aux infrastructures communes des hautes écoles et institutions du domaine des hautes écoles. Cette disposition vise notamment des réseaux informatiques communs des hautes écoles ou des projets dans le domaine des bibliothèques qui nécessitent une gestion commune par toutes les hautes écoles pour des raisons d'économie de coûts et d'efficacité.

Commentaire de la LAHE

L'art. 19 de l'actuelle loi sur les hautes écoles spécialisées dispose que la Confédération finance un tiers des frais d'investissement et d'exploitation des hautes écoles spécialisées (sous forme d'indemnités). Les hautes écoles universitaires et les institutions du domaine des hautes écoles ayant droit à des contributions bénéficient actuellement d'un soutien de la Confédération sous forme d'aides financières dont le montant n'est pas fixé par la loi. Le projet de loi prévoit des *aides financières unifiées* pour les deux types de hautes écoles. Une exigence centrale est la nécessité pour les hautes écoles de disposer d'un financement fédéral de grande fiabilité. C'est pourquoi l'art. 45 vise à donner aux arrêtés de crédits relatifs aux contributions de base en faveur des hautes écoles le cadre le plus contraignant possible au moyen de taux de financement fixes. L'art. 45 dispose que les plafonds de dépenses sont fixés de manière à ce que les crédits de paiement annuels garantissent les taux de financement (prévus à l'art. 47). Cette disposition crée un droit – et peut, le cas échéant, faire l'objet d'une action en justice – à ce que la contribution fédérale couvre une part déterminée du montant total des coûts de référence. Dans ce contexte, la Confédération attend des cantons qu'ils s'engagent par le biais du concordat à fixer le montant du financement intercantonal (AIU et AHES) également en fonction des coûts de référence définis par la Conférence des hautes écoles.

Section 3 Contributions de base

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation se fondent sur le principe selon lequel la Confédération et les cantons assument conjointement le pilotage global matériel de l'espace suisse des hautes écoles. Cela implique que la Confédération doit être un partenaire fiable des cantons, notamment sur le plan financier. La définition contraignante, à l'art. 45, de l'engagement financier de la Confédération en matière de contributions de base répond à cette nécessité d'une mise en œuvre crédible du principe visé par les art. 61a et 63a de la Constitution, selon lequel la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité de l'espace suisse de formation et en particulier de l'espace suisse des hautes écoles.

L'art. 47 dispose que les contributions de base représentent, pour les universités cantonales, 20 %, et pour les hautes écoles spécialisées, 30 % du montant total des coûts de référence; ces pourcentages sont donnés à titre indicatif et sont sujets à modification, le but étant d'éviter des conséquences financières lors du passage de l'ancien au nouveau droit.

L'enveloppe globale votée par l'Assemblée fédérale étant allouée principalement en fonction des prestations en vertu de l'art. 48, la part de la contribution fédérale peut différer dans certaines hautes écoles des pourcentages moyens mentionnés ci-dessus. Le droit que peut faire valoir chaque institution porte le cas échéant sur le montant revenant à chaque haute école en application de l'art. 48, pour autant que le montant total des contributions de base pour chaque type de haute école atteigne le pourcentage minimal des coûts de référence défini à l'art. 47.

Afin de garantir l'égalité de traitement, il faut tenir compte, lors de la définition des taux de financement applicables aux contributions de base pour les deux types de hautes écoles, du fait que les hautes écoles universitaires continueront à l'avenir de recevoir des moyens bien plus importants que les HES par le biais de l'encouragement de la recherche. Actuellement, la Confédération couvre comme on l'a dit un tiers des charges d'exploitation des HES, tandis que les contributions de base aux universités cantonales couvrent 17 à 18 % du total des charges d'exploitation. Les universités obtiennent cependant des moyens nettement plus élevés que les HES par le biais des institutions chargées d'encourager la recherche, financées par la Confédération (Fonds national suisse, CTI, programmes de l'UE). Si l'on tient compte de ces subsides de recherche, le soutien fédéral aux universités cantonales représente aujourd'hui près de 25 % des coûts, tandis que la contribution fédérale en faveur des hautes écoles spécialisées couvre en réalité près de 28 % des frais de financement et d'exploitation.

En ce qui concerne les contributions de base, le projet de loi prévoit des plafonds de dépenses séparés pour les hautes écoles universitaires et pour les hautes écoles spécialisées. Cette distinction permet de tenir compte des particularités respectives des deux types de hautes écoles et d'éviter qu'un des deux types de hautes écoles ne supporte à lui seul tout le poids de la coordination et de la coopération dans le paysage des hautes écoles visées par la loi. A long terme, on peut envisager de réunir les deux crédits.

Art. 48 Calcul

Jusqu'à présent, le financement de base des hautes écoles spécialisées était alloué sous forme de contributions forfaitaires par étudiant et d'une contribution à la recherche (calculée en fonction du nombre de professeurs engagés dans l'enseignement et la recherche et en fonction des fonds de tiers obtenus). Pour les universités, les moyens disponibles pour la contribution de base étaient alloués aux institutions ayant droit à des contributions en fonction des effectifs d'étudiants (70 %) et en fonction des prestations en matière de recherche (30 %).

Le projet propose que les *contributions de base aux HES et aux universités cantonales* soient à l'avenir assujetties *aux mêmes principes d'allocation compétitive en fonction des prestations*. Il faudra cependant tenir compte des particularités respectives des HES et des universités, de même que de leurs domaines d'études respectifs, lors de la définition des critères de calcul (art. 48, al. 6).

Les prestations des hautes écoles *en matière d'enseignement* sont soutenues par une contribution par étudiant (contribution *per capita*) (art. 48, al. 2). Afin de garantir que les mêmes bases de calcul soient utilisées pour les contributions versées au titre du concordat et pour les contributions fédérales, la Conférence des hautes écoles fixera les catégories de contributions déterminantes en fonction des disciplines et des domaines d'études et la durée maximale des études prises en compte pour le calcul des contributions (art. 8, al. 2, let. d). La durée des études prise en considération pour les contributions sera à l'avenir exprimée exclusivement en crédits ECTS et non plus par le biais d'une «durée normale» des études. On peut envisager par ailleurs de remplacer le nombre d'étudiants par le nombre de crédits ECTS ou de diplômes remis (ou d'utiliser une combinaison de ces trois critères). Il faudra toutefois veiller à ne pas créer d'effet pervers; cela serait le cas si l'on ne tenait compte que des diplômes remis. Le choix des critères sera guidé par les objectifs, mais aussi par la disponibilité et la fiabilité des données de base.

Le calcul des prestations en matière de recherche se basera essentiellement sur les fonds obtenus par les hautes écoles auprès du Fonds national suisse, de la CTI, de la Commission européenne et de bailleurs privés (art. 48, al. 3). Il s'agit sans exception de subsides alloués sur un mode compétitif. Ils constituent un indicateur quantitatif de prestations déjà évaluées qualitativement par d'autres méthodes au préalable (*évaluation par les pairs*).

La répartition des moyens disponibles entre l'enseignement et la recherche reste à déterminer. On peut envisager une répartition différente pour les universités et pour les HES. Rappelons que pour les contributions de base en faveur des universités, le rapport était jusqu'ici de 70 % pour l'enseignement et de 30 % pour la recherche.

Le nombre d'étudiants étrangers constitue un autre indicateur pertinent. 10 % au plus de l'enveloppe financière annuelle peut être alloué à titre d'indemnité pour la formation de ce groupe d'étudiants, non couvert par les contributions versées au titre du concordat (art.48, al. 4). Là encore, on pourra si nécessaire prévoir des taux de pourcentage différents pour les universités et pour les HES.

Le projet prévoit la possibilité de tenir compte d'autres critères de prestations pertinents après consultation de la Conférence des hautes écoles (art. 48, al. 1). Cette possibilité doit notamment être examinée pour les hautes écoles spécialisées du domaine artistique, dont les prestations ne peuvent guère être mesurées en fonction des fonds de recherche obtenus.

Fonds de cohésion (art. 67): Afin de faciliter le passage au nouveau régime de financement, il est prévu d'allouer jusqu'à 6 % des fonds disponibles pour les contributions de base pour soutenir les hautes écoles et les collectivités responsables qui doivent faire face aux plus grandes difficultés en raison du changement de système. Cette disposition permettra également de réagir rapidement à d'éventuels effets non désirés du nouveau régime, non prévisibles actuellement, et donne aux participants la liberté d'action nécessaire, mais aussi le minimum de stabilité financière requise pour procéder aux adaptations nécessaires sans susciter de résistances excessives. L'al. 2 dispose que les contributions versées au titre du fonds de cohésion sont dégressives dans le temps – c'est-à-dire qu'elles sont par exemple réduites chaque année de 10 % de leur valeur initiale –, le but étant de ne pas bloquer de futures évolutions structurelles. La durée de validité du fonds de cohésion est limitée à huit ans.

Section 4 Contributions aux investissements

En vertu de l'actuelle loi sur les hautes écoles spécialisées, la Confédération finance un tiers des frais d'investissement imputables des HES. Les projets de construction dont le coût dépasse 300 000 francs peuvent donner droit à une contribution aux investissements. En ce qui concerne les universités cantonales, la Confédération alloue actuellement en vertu de la loi sur l'aide aux universités des contributions aux investissements pour des projets de constructions dont le coût dépasse 3 millions de francs, et pour l'achat d'appareils scientifiques et de moyens informatiques dont le coût dépasse 300 000 francs.

Les contributions aux investissements sont maintenues sous une forme simplifiée. A des fins de rationalisation, elles sont limitées à l'achat, à la construction ou à la transformation de bâtiments pour des projets dont le coût est pour chaque cas supérieur à 5 millions de francs (art. 52, let. a).

La qualité élevée de l'infrastructure est un atout compétitif important pour nos hautes écoles sur le plan international, qu'il s'agit de préserver. Les contributions aux investissements ne sont allouées qu'aux projets satisfaisant aux principes de la répartition des tâches et de la coopération entre les hautes écoles (art. 52, let. c). Par le biais de cette condition, elles remplissent également une importante fonction de pilotage. La combinaison des deux conditions garantit que les contributions fédérales ne seront allouées que pour des projets de construction d'importance stratégique qui ne seraient pas réalisés sans elles.

Les dispositions restantes correspondent au droit actuel.

Section 5 Contributions liées à des projets

Les contributions liées à des projets sont un instrument central pour la réalisation des tâches stratégiques suivantes: le pilotage du domaine des hautes écoles, l'encouragement de la coopération entre les hautes écoles et l'optimisation structurelle de l'espace suisse des hautes écoles et de la recherche. Cet instrument vise donc à mettre en œuvre les objectifs de la planification stratégique grâce à des contributions ciblées pour des projets d'innovation et de coopération entre les hautes écoles qui présentent un intérêt spécifique du point de vue de la politique nationale des hautes écoles. L'art. 56, al. 2, décrit plus en détail les exigences qui sont posées aux projets pouvant prétendre à un soutien.

Chapitre 8 Protection des appellations et des titres

Le projet ne prévoit *pas de protection générale des titres*. Les bases légales de chaque haute école sont l'endroit pertinent pour protéger les titres délivrés par celle-ci. Les *lois universitaires cantonales* actuelles prévoient de telles dispositions (art. 59, al. 2). La loi sur les hautes écoles spécialisées prévoyant toutefois déjà une protection des titres (art. 22, al. 1), il convient de prolonger la protection des titres décernés jusqu'à ce jour par une disposition transitoire (art. 70).

Dans le droit fédéral, les *appellations d'université* et de *haute école spécialisée* ainsi que leurs formes dérivées doivent être *protégées*. La protection des titres décernés par les EPF est régie par l'art. 38 de la loi fédérale sur les EPF; le présent projet de loi ne change rien à cette disposition. Les établissements d'éducation tertiaire du secteur privé ont certes le droit de porter le nom d'académie ou d'institut, mais elles ne peuvent s'appeler université ou haute école spécialisée sans accréditation institutionnelle. Une telle protection s'impose après que plusieurs institutions douteuses se sont positionnées en Suisse sous le nom d'universités ces dernières années, portant ainsi *atteinte à la bonne réputation de l'enseignement supérieur en Suisse*.

Les *violations de la protection des titres et des appellations sont sanctionnées pénalement*. Des amendes pourront être prononcées en cas d'infraction. Afin de produire un effet dissuasif, la loi prévoit une amende de 200 000 francs au plus si le responsable agit intentionnellement, et de 100 000 francs au plus s'il agit par négligence (art. 60).

Suivent les mesures administratives qui peuvent être prises si les critères de l'accréditation ne sont plus remplis ou si des charges ne sont pas exécutées dans le délai imparti. Les mesures prévues vont de *l'avertissement* comme mesure la plus clémente jusqu'au *retrait de l'accréditation* comme mesure la plus sévère (*ultima ratio*). Il va de soi que le retrait de l'accréditation ne se conçoit que comme me-

sure de dernier recours, car il signifie pratiquement la fermeture de l'établissement de formation qui en est frappé. Les mesures relevant du droit des subventions (réductions, gel, etc.) doivent être prises par les autorités de subventionnement. Le concordat prévoira une telle responsabilité pour les autorités cantonales (art. 61).

Les *voies de droit* passent toutes par le *Tribunal administratif fédéral* (art. 62). Il semble peu pertinent de prévoir une commission arbitrale pour une partie des litiges, soit pour les désaccords liés à la convention de coopération et à ses modalités d'exécution, même si cette structure institutionnelle répondrait mieux aux principes du fédéralisme coopératif. Ainsi, les décisions prises en vertu de la LAHE ou de la convention de coopération et de ses modalités d'exécution peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (al. 1). Le *renvoi devant le Tribunal fédéral* est réglé par les dispositions de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (al. 2).

Chapitre 9 Compétence pour conclure des accords internationaux

Le chapitre 9, qui se limite au seul art. 63, est conforme au droit coutumier en la matière et reprend en grande partie l'art. 22 de la loi sur l'aide aux universités. La loi délègue la tâche de régler les modalités de participation à la convention de coopération.

Chapitre 10 Dispositions finales

Section 1 Exécution, abrogation et modification du droit en vigueur

L'exécution de la LAHE incombe comme d'habitude au Conseil fédéral, du moins pour tous les objets relevant de la compétence de la Confédération (art. 64, al. 1). Les *règles de délégation* habituelles s'appliquent: la définition des dispositions d'exécution peut être confiée au département compétent, mais pas à une unité administrative inférieure (art. 48 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA; RS 172.010).

L'art. 65 introduit une *clause d'évaluation* dans la loi. Elle dispose que le Conseil fédéral rend compte tous les quatre ans au Parlement 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.

Une attention particulière doit être accordée à l'acte significatif que représente *l'abrogation de la loi sur les hautes écoles spécialisées* (art. 66, al. 1). Il est possible que le processus d'adaptation demande un certain temps. C'est pourquoi il est prévu que le *gouvernement cantonal* puisse édicter les dispositions nécessaires pour une durée de cinq ans *par voie d'ordonnance* (art. 64, al. 2).

Plusieurs lois existantes doivent être adaptées à la LAHE, soit la loi sur la recherche, la loi sur les EPF, la loi sur les professions médicales et la loi sur la statistique fédérale (art. 66, al. 2).

Dans la *loi sur la recherche*, les dispositions relatives au Conseil suisse de la science et de la technologie sont abrogées. Les tâches du nouveau Conseil suisse de la science et de l'innovation sont définies dans la LAHE (art. 19 ss). La LAHE confie par ailleurs à la Conférence des hautes écoles la tâche de promouvoir une politique cohérente en matière de formation au niveau des hautes écoles, de recherche et d'innovation (art. 4, let. b). Les art. 5a, 20, let. a, 21, 22 et 32, al. 2 de la loi sur la recherche doivent par conséquent être abrogés.

La *loi sur les EPF* doit refléter la place du domaine des EPF à l'intérieur de l'espace suisse des hautes écoles. Elle doit donc être modifiée en conséquence. Concrètement, cela signifie notamment que le domaine des EPF est pris en compte dans la planification stratégique nationale financière et des tâches, ainsi que dans la répartition des tâches dans les domaines particulièrement coûteux. Les deux EPF, au même titre que toutes les hautes écoles suisses, doivent se doter d'un système d'assurance de la qualité et demander l'accréditation institutionnelle comme le prévoit la LAHE.

L'avant-projet de loi contient les modifications de *la loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales* (LPMéd) demandées par la LAHE. Le point essentiel est que le Conseil suisse d'accréditation créé en

Commentaire de la LAHE

vertu de la LPMéd et désigné par le Conseil fédéral sera remplacé par le Conseil suisse d'accréditation du même nom prévu par la LAHE lors de l'entrée en vigueur de cette dernière. Les membres du nouveau Conseil suisse d'accréditation seront alors nommés par la Conférence des hautes écoles.

La modification de la *loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale* (LSF) est demandée par les nouveaux articles constitutionnels sur la formation: en vertu de l'art. 65, al. 1, Cst., la formation et la recherche sont ajoutées aux tâches de la statistique fédérale (art. 3, al. 1, LSF).

Section 2 Disposition transitoires

L'obligation d'accréditation entre en vigueur en même temps que la LAHE. L'accréditation institutionnelle devient ainsi une condition nécessaire, mais pas suffisante pour prétendre à des contributions fédérales. Ce changement de régime ne signifie évidemment pas que *les droits aux contributions* accordés en vertu de la loi sur l'aide aux universités et de la loi sur les hautes écoles spécialisées deviennent caducs du jour au lendemain. Le bon sens exige un *régime de transition*. Celui-ci est défini par l'art. 68, qui dispose que le droit aux contributions reste valable jusqu'à la décision du Conseil d'accréditation sur l'accréditation institutionnelle (al. 1). Cette accréditation doit être obtenue d'ici fin 2016 (al. 2). Les hautes écoles qui se sont fait accréditer selon l'ancien droit après le 1^{er} janvier 2011 doivent être récompensées: la validité de leur accréditation court jusqu'à fin 2018 (al. 3).

Les *demandes en suspens* sont en principe traitées selon le nouveau droit. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions (art. 69). Ces dernières concernent notamment les demandes de contributions fédérales ou d'autorisation des hautes écoles spécialisées. Des exceptions peuvent par ailleurs être envisagées pour éviter des cas de rigueur.

Une *disposition transitoire* est en outre prévue pour les titres obtenus pour les diplômes de hautes écoles spécialisées, de bachelor, de master ou de master de formation continue reconnus par la Confédération; ces derniers restent protégés conformément à l'ancien droit (art. 70).

Les dispositions relatives au *référendum* et à l'*entrée en vigueur* n'appellent aucun commentaire (art. 71).