

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Commission de la science, de
l'éducation et de la culture
CH-3003 Berne

www.parlement.ch
wbk.csec@pd.admin.ch

Le 1^{er} avril 2010

Sous-commission « LAHE »

Rapport à l'attention de la CSEC-E sur les travaux déjà réalisés

Sous-commission « LAHE »

1. Rappel des faits et mandat confié à la sous-commission

Après la publication, le 29 mai 2009, du message 09.057 du Conseil fédéral, la CSEC-E a organisé plusieurs auditions approfondies en prévision du premier examen de l'objet le 2 juillet 2009. Elle a ainsi entendu des représentants des cantons et de la Confédération, des représentants des hautes écoles, de leurs collaborateurs et des étudiants, ainsi que des représentants des associations économiques et de l'Union syndicale suisse.

Le Conseil fédéral a présenté le projet de loi à la commission lors de la séance du 27 août 2009. Au terme d'une longue discussion, la commission a décidé, sans opposition, d'entrer en matière sur le projet et a rejeté, par 7 voix contre 3 sans abstention, une proposition de renvoi au Conseil fédéral. Elle a en effet estimé qu'il appartenait désormais au Parlement d'examiner en détail le projet du Conseil fédéral faisant suite aux nombreux travaux de la commission d'experts et à la procédure de consultation, et d'effectuer, le cas échéant, les adaptations nécessaires. Au vu de la complexité de l'objet et de la charge de travail qu'impliquerait, selon toute attente, son examen, la commission a néanmoins décidé de mettre sur pied à cet effet une sous-commission constituée de cinq de ses membres : *Peter Bieri* (présidence), *Hermann Bürgi*, *Felix Gutzwiller*, *Géraldine Savary* et *Anne Seydoux-Christe*.

La sous-commission a été chargée de passer en revue les avis émis sur le projet précité de manière à se forger un aperçu des aspects sensibles de ce dossier. Elle devait également évaluer les réponses des départements concernés aux questions formulées par écrit par le conseiller aux États *Hansruedi Stadler* lors du débat d'entrée en matière. Enfin, la sous-commission devait se prononcer sur les mesures lui paraissant nécessaires pour pouvoir dresser un état des lieux, procéder à l'examen proprement dit de l'objet et élaborer un rapport destiné à la commission.

2. Procédure suivie

La sous-commission s'est réunie à dix reprises : les 28 octobre, 12 et 23 novembre, 9 et 18 décembre 2009 ; les 15 et 20 janvier, 2 février, 8 et 16 mars 2010.

Lors de la première séance, elle a examiné les réponses de l'administration aux questions du CE *Stadler*, qu'elle a jugées satisfaisantes. En mettant une première fois en regard le projet et une présentation synoptique des critiques et des propositions formulées lors des auditions, établie par le secrétariat, la sous-commission a cependant constaté qu'une série

de questions fondamentales n'avaient toujours pas été éclaircies. Elle en a établi la liste, qu'elle a soumise aux personnes suivantes :

- *Bernhard Ehrenzeller*, professeur et membre de la commission de rédaction de la LAHE (séance du 12 novembre 2009) ;
- *Regine Aepli*, conseillère d'État et présidente de la CUS (séance du 23 novembre 2009) ;
- *Isabelle Chassot*, conseillère d'État et présidente de la CDIP, accompagnée de *Hans Ambühl*, secrétaire de la CDIP (séance du 18 décembre 2009).

L'administration fédérale a par ailleurs répondu oralement ou par écrit à de nombreuses questions.

La sous-commission a donc commencé l'examen approfondi de l'objet le 9 décembre 2009 ; elle l'a poursuivi le 18 décembre 2009, les 15 et 20 janvier 2010 puis le 2 février 2010. Les 8 et 16 mars 2010, elle a procédé à une seconde lecture du projet, au cours de laquelle elle a tenu compte des nouvelles formulations proposées par l'administration et des réponses apportées par celle-ci aux questions qui avaient été soulevées lors de la première lecture.

3. Aperçu des délibérations

La sous-commission s'est avant tout informée de manière détaillée sur la situation actuelle et en particulier sur les implications du nouvel **article constitutionnel** relatif aux hautes écoles (art. 63a Cst) et sur l'élaboration de la nouvelle loi, dont la nécessité avait été remise en question par plusieurs acteurs à la suite de la présentation du projet du Conseil fédéral. Le principe de responsabilité partagée de la Confédération et des cantons dans le domaine des hautes écoles fixé dans la présente loi introduit une nouveauté dans la Constitution. Lors des discussions menées au sein de la sous-commission, plusieurs questions de fond ayant trait à l'avenir du système fédéral de formation suisse ont ainsi été soulevées.

Aux débuts des délibérations, la sous-commission s'est interrogée sur la possibilité de remplir le mandat constitutionnel en élaborant une **loi cadre** sur l'enseignement supérieur. M. Ehrenzeller notamment a toutefois rappelé que l'art. 63a de la Constitution ne permettait pas à la Confédération d'édicter des principes régissant la formation au niveau national. Il lui est par conséquent impossible d'élaborer une loi cadre qui puisse influencer, directement ou à titre subsidiaire, sur le contenu de l'enseignement supérieur. L'article constitutionnel autoriserait en revanche l'élaboration d'une loi portant uniquement sur l'organisation de l'espace suisse des hautes écoles et n'entraînant pas l'abrogation des lois spéciales (LAU, LHES, lois cantonales sur les hautes écoles) ; celle-ci devrait régler la **coordination** de l'espace suisse des hautes écoles et prévoir la création des **organes** nécessaires. Compte tenu du fait que les organes existants, tels que la Conférence suisse des hautes écoles, seraient maintenus, cette solution conduirait à une multiplication du nombre d'organes et présenterait en outre un risque de recoupement entre les attributions et les décisions des divers organes. Enfin, de nombreuses personnes – les conseillers d'État notamment – seraient amenées à exercer plusieurs fonctions.

Les experts consultés et les représentants de l'administration considèrent que ce projet est absolument indispensable pour la mise en oeuvre du nouvel article constitutionnel concernant les hautes écoles, accepté par le peuple en 2006, et, partant, pour permettre à la Confédération et aux cantons de garantir la **coordination et la qualité des hautes écoles suisses** (al. 3). L'al. 4 de ce même article précise déjà que les compétences qui seront déléguées par la Confédération et les cantons à des **organes communs** restant à créer et la manière dont la coordination sera organisée devront être fixées dans une loi. Ce principe de responsabilité partagée de la Confédération et des cantons introduit une nouveauté dans la Constitution. Lors des discussions menées au sein de la sous-commission, plusieurs questions de fond ayant trait à l'avenir du système fédéral de formation suisse ont ainsi été soulevées.

Pour permettre la réalisation des objectifs visés à l'al. 5, à savoir la coordination des différents niveaux d'enseignement, la mise en place d'un nouveau système d'accréditation et l'éventuelle répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, le projet de loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) prévoit l'institution de trois organes communs : à l'échelon politique, la Conférence suisse des hautes écoles, qui siège soit en Conférence plénière, soit en Conseil des hautes écoles ; à l'échelon académique, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses et le Conseil suisse d'accréditation, organe autonome en charge de l'assurance de la qualité. Ces organes remplaceraient les nombreux organes de coordination actuels et seraient communs à tous les types de hautes écoles. La sous-commission a examiné en détail les différents **modèles d'organisation** possibles. Elle a évalué leur compatibilité avec la Constitution, en tenant compte du fait que la structure actuelle du paysage suisse des hautes écoles était le résultat d'un long processus historique ; elle s'est de plus interrogée sur la capacité de chacun des modèles proposés à recueillir une majorité. Il s'agissait de trouver une solution qui tienne compte des différentes conditions générales et permette une gestion adéquate et coordonnée des hautes écoles par la Confédération, les concordats cantonaux et les cantons, conformément à l'objectif visé. Le projet de loi présenté par le Conseil fédéral ainsi que la structure proposée pour les nouveaux organes ont pleinement convaincu la sous-commission, dont la grande majorité considère qu'il s'agit de la meilleure solution. Dans le projet du Conseil fédéral, qui bénéficie du soutien de la sous-commission, **l'agence d'accréditation** est définie comme un établissement de droit public non autonome. La sous-commission estime cependant qu'il n'est pas nécessaire de lui conférer le statut d'organe, puisqu'elle est juridiquement et administrativement subordonnée au Conseil suisse d'accréditation.

Les discussions ont principalement porté sur la **densité normative** et sur la **répartition des compétences** entre les différents organes, d'une part, et entre les cantons et la Confédération, d'autre part. La sous-commission a provisoirement remplacé l'expression « planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale » par « **coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale** ». Elle estime en effet que, dans le contexte du discours politique actuel, l'usage du terme de « planification » est inopportun, car il pourrait laisser craindre une volonté de centralisation tant au niveau des compétences de pilotage qu'au niveau de la politique à mettre en oeuvre. En outre, la sous-commission est d'avis que la notion de « coordination » refléterait mieux la volonté exprimée à l'art. 63a, al. 3, Cst. Pour la sous-commission, la **coordination** des hautes écoles à l'échelle nationale implique que les différents acteurs (hautes écoles, Conférence suisse des recteurs des hautes écoles suisses, etc.) mènent des réflexions communes, procèdent ensemble à la planification de la politique des hautes écoles et se concertent avant de prendre des décisions. Le terme de « planification », utilisé dans le sens de pilotage centralisé, devrait être employé uniquement dans les domaines considérés comme particulièrement onéreux.

Sur cette question, la sous-commission a, dans l'ensemble, fait preuve de plus de scepticisme que *M. Ehrenzeller*, selon lequel la mise en oeuvre des al. 4 et 5 de l'article 63a Cst nécessite d'agir sans tarder sur le plan législatif. Une partie de la sous-commission considère plutôt la compétence d'intervention prévue à l'al. 5 comme une compétence subsidiaire. Dans l'ensemble, les propositions de la sous-commission visent essentiellement à **alléger le texte de loi** en supprimant certaines dispositions de détail dont la nécessité n'est pas absolue et qui pourraient figurer dans la convention de coopération conclue entre les cantons et la Confédération.

Compte tenu du fait que les hautes écoles sont régies et financées par la Confédération et par les cantons, la **représentation des milieux économiques** au sein des deux organismes de la Conférence suisse des hautes écoles (Conférence plénière et Conseil des hautes écoles) serait inopportune. C'est pourquoi, à l'instar du Conseil fédéral, la sous-commission s'oppose à ce que ceux-ci puissent y siéger. La sous-commission souhaite cependant accorder au président du comité permanent des organisations du monde du travail, ainsi qu'aux représentants de la FNS et du CTI, la possibilité de participer aux séances de la Conférence suisse des hautes écoles avec voix consultative.

À l'issue d'intenses discussions, la sous-commission a décidé de s'en tenir au projet du Conseil fédéral et de reprendre les **conditions d'admission** énoncées au ch. 4. La définition précise de la nature des études dans les hautes écoles spécialisées se justifie, dans la mesure où elle permet d'une part d'insister sur le **profil des HES**, qui se caractérisent par un enseignement axé sur la pratique, et d'autre part de répondre aux préoccupations exprimées lors de la consultation par les milieux économiques qui craignent que la réglementation de la formation professionnelle par une loi unique sur les hautes écoles ne conduise à une « académisation » des formations HES.

Par ailleurs, la sous-commission partage l'avis du Conseil fédéral, selon lequel **le domaine des EPF** doit rester autonome, tant qu'aucune disposition contraignante applicable à l'ensemble des domaines des hautes écoles n'est édictée. La gestion et le financement des EPF continueront d'être régis par la loi sur les EPF. Afin d'instaurer une transparence des coûts et de permettre une meilleure comparaison des coûts au sein de l'espace suisse d'enseignement supérieur, celles-ci seront toutefois tenues, comme toutes les autres hautes écoles, de publier leurs **coûts de référence**.

Les objectifs suivants ont été expressément soutenus par la sous-commission : la définition de **standards applicables à toutes les hautes écoles pour l'accréditation et l'assurance de la qualité**, la possibilité d'une meilleure **comparaison** entre les hautes écoles grâce à la définition d'un **système de financement uniforme et plus transparent** ainsi que le renforcement de la **mobilité** et de la **perméabilité** au sein des hautes écoles et entre elles.

4 Commentaire par article des propositions de la sous-commission

Art. 1

Al. 1 : considérant que la coordination du domaine des hautes écoles constitue l'objectif principal du projet, la sous-commission la place en tête des tâches de la Confédération et des cantons. La nouvelle formulation proposée permet également de rapprocher les versions allemande et française d'un point de vue linguistique.

Al. 2 : pour la sous-commission, il importait de distinguer clairement la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, ce qu'elle a fait en reformulant les let. a et c (à ce sujet, voir également art. 36 et 40). La notion de « coordination de la politique des hautes écoles (à l'échelle nationale) » introduite à la let. a remplace dans cet article et dans la suite de la loi celle de « planification des hautes écoles ».

Art. 3

Let. b : la concurrence doit être renforcée non seulement entre les hautes écoles suisses, mais également entre les écoles suisses et étrangères. La nouvelle formulation introduit cette nuance.

Let. c : la majorité de la sous-commission estime que l'objectif poursuivi, à savoir une concentration des offres, est certes judicieux, mais pas prioritaire. Elle a en outre émis des réserves concernant la formulation de cette lettre ; celle-ci pourrait laisser croire à une centralisation et à un élargissement des compétences de pilotage de la Confédération et se heurter à l'opposition du monde politique et du monde académique.

Let. d : la sous-commission considère que la « définition d'une politique nationale des hautes écoles cohérente » fait naturellement partie des objectifs ; de même, il lui semble évident que, pour garantir sa cohérence, cette politique se doit d'être « compatible avec la politique de la recherche et de l'innovation de la Confédération ». Elle propose donc d'épurer le texte en biffant la let. d, estimant que le droit de participation aux séances accordé aux représentants de la FNS et du CTI par l'art. 13 contribuera de manière plus efficace à instaurer une meilleure communication entre les hautes écoles et à promouvoir la recherche.

Let. h : la modification de la let. h s'explique par le remplacement systématique de la notion de « planification des hautes écoles » par celle de « coordination des hautes écoles » (voir point 3).

Art. 5

La sous-commission propose d'inverser l'ordre des alinéas et de faire figurer le respect de l'autonomie des hautes écoles dans le premier alinéa, de manière à en souligner l'importance, de la même façon que l'art. 63a, al. 3, Cst.

Art. 7

Sur le fond, la sous-commission approuve la refonte des organes politiques et académiques dirigeants du paysage suisse des hautes écoles. Une seule question a suscité la controverse : celle de savoir si la Conférence suisse des hautes écoles devait également pouvoir siéger en Conférence plénière – au sein de laquelle tous les cantons sont représentés – ou uniquement en Conseil des hautes écoles – au sein duquel seuls les cantons universitaires sont représentés. Concernant la let. a, la version du Conseil fédéral, qui avait déjà obtenu le soutien d'une majorité des cantons dans le cadre de la consultation et lors des auditions internes, a convaincu une majorité de la sous-commission. Celle-ci estime que, pour que le mandat constitutionnel soit rempli (« La Confédération et les cantons veillent ensemble... »), tous les cantons doivent être associés aux décisions, en particulier

lorsqu'il s'agit de trancher des questions d'ordre financier concernant l'ensemble des cantons. La désignation d'un seul organe responsable, en l'occurrence le Conseil des hautes écoles, inciterait les cantons à se regrouper une nouvelle fois au sein d'une conférence intercantonale, à laquelle la Confédération ne serait toutefois pas associée, ce qui compliquerait la coordination générale. Loin de conduire à une multiplication du nombre d'organes, l'existence d'une structure à deux niveaux – Conférence plénière et Conseil des hautes écoles – permettra au contraire de garantir un meilleur niveau de concertation et une plus grande continuité dans les décisions touchant à la politique de la formation, tant en ce qui concerne la collaboration intercantonale que la collaboration entre la Confédération et les cantons.

La minorité *Gutzwiller* souhaite pour sa part que la Conférence suisse des hautes écoles ne puisse siéger qu'en Conseil des hautes écoles et propose par conséquent de biffer la mention de la Conférence plénière. Ce faisant, elle tient compte des préoccupations exprimées par une partie des cantons universitaires qui estiment, d'une part, que la taille de la Conférence plénière, composée de représentants de tous les cantons, serait excessive et craignent, d'autre part, que les cantons non universitaires y exercent une trop grande influence. La capacité d'action et l'efficacité de la Conférence suisse des hautes écoles s'en trouveraient, selon eux, fortement réduites. C'est pourquoi la minorité considère que la Conférence des hautes écoles doit être autorisée à siéger uniquement en Conseil des hautes écoles. Si cette solution devait être retenue, la représentation des cantons non universitaires au sein du Conseil des hautes écoles devrait être réglée dans le concordat sur les hautes écoles. Ces arguments valent également pour les propositions de la minorité concernant les art. 9 à 15, 17 et 32 ; ils ne sont généralement pas répétés.

Let. c : la sous-commission propose de ne pas accorder à l'agence d'accréditation le statut d'organe dont bénéficieront la Conférence suisse des hautes écoles, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses et le Conseil suisse d'accréditation. En effet, si cette agence, qui sera chargée d'examiner les requêtes et de soumettre une proposition au Conseil d'accréditation, est bien dotée de l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de sa tâche, elle est toutefois subordonnée administrativement au conseil d'accréditation, en tant qu'établissement juridiquement non autonome.

Art. 8

Voir le commentaire de l'art. 7.

Art. 9

La majorité soutient la proposition du Conseil fédéral concernant la prise en charge des coûts, qui n'avait d'ailleurs guère suscité la controverse lors de la procédure de consultation.

La minorité *Gutzwiller* demande que l'ensemble des coûts soient pris en charge à part égale par la Confédération et par les cantons (cf. art. 15).

Art. 10

Le terme de « pilotage » a été éliminé de l'al. 1, son usage étant considéré comme problématique par plusieurs membres de la sous-commission.

Art. 11

Les compétences de la Conférence plénière définies à l'al. 2 ont fait l'objet de vives discussions. Étant donné la volonté affichée par la sous-commission de simplifier autant que possible la loi, le niveau de précision avec lequel les compétences étaient décrites a été largement critiqué. La sous-commission a proposé de condenser la substance des let. c et d en une seule lettre ; les let. f et g de la version du Conseil fédéral correspondent donc désormais aux let. e et f de la version de la sous-commission. Aucune modification n'a été

apportée quant au fond. Sur le conseil des représentants de l'administration, l'adverbe « notamment » a été supprimé de l'al. 2, ainsi que de la phrase introductive de l'art. 12, al. 3, la let. f prévoyant déjà la possibilité de déléguer d'« autres compétences ». La sous-commission a en revanche maintenu sa proposition visant à compléter la phrase introductive des art. 11, al. 2, et 12, al. 3, en précisant que les deux organes sont tenus de remplir les tâches qui leur sont attribuées « dans le cadre de la présente loi ». Cette formulation laisse ouverte la possibilité pour ces organes d'assumer des tâches supplémentaires qui leur seraient confiées par d'autres lois. L'ajout de l'adjectif « complémentaire » à l'art. 11, al. 2, let. d, résulte de la définition des « domaines particulièrement onéreux » figurant à l'art. 40.

Les efforts visant à harmoniser le système des bourses en Suisse n'ayant pas encore abouti, la majorité de la sous-commission estime toutefois que la compétence de la Conférence plénière d'émettre des recommandations concernant la perception de taxes d'études et l'octroi de bourses doit être précisée dans la loi, de même que la possibilité de lui déléguer d'autres compétences à l'avenir.

Art. 12

Al. 3 : la sous-commission a élargi le champ de compétences du Conseil des hautes écoles, lui accordant ainsi davantage d'influence et renonçant à inscrire certaines dispositions précises dans la LAHE :

L'al. 3, let. a, ch. 1 habilite le Conseil des hautes écoles à édicter, en plus des dispositions sur les cycles d'études, des dispositions sur la dénomination uniforme des titres. Cette proposition se fonde sur l'idée que, dans le cadre de la coordination, la possibilité doit également être donnée à la Confédération et aux cantons d'uniformiser les structures des titres. Ces structures sont déjà définies dans les recommandations de la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS), qui laisse cependant le soin aux hautes écoles, *de facto* aux organes qui en sont responsables, de décider de la désignation qu'elles souhaitent attribuer à un diplôme et de veiller à la protection des titres.

L'al. 3, let. a, ch. 2 attribue au Conseil des hautes écoles la compétence d'édicter des dispositions en matière d'assurance de la qualité. Cette disposition a été ajoutée après la suppression de trois alinéas à l'art. 27 (voir ci-après).

La nouvelle let. b_{bis} de l'al. 3 habilite le Conseil des hautes écoles à émettre des recommandations en matière d'appellation selon l'art. 29 (voir ci-après). Il est ainsi tenu compte de la volonté exprimée par les représentants de plusieurs milieux concernés de lutter contre la prolifération des appellations. Ce faisant, il s'agit toutefois de veiller à ne pas restreindre inutilement l'autonomie des hautes écoles dans ce domaine.

Art. 13

Let. e1, e2 et f : afin d'encourager les échanges entre les domaines des hautes écoles et de la recherche, la sous-commission propose que le droit de participation aux séances de la Conférence suisse des hautes écoles avec voix consultative soit accordé non pas au président du Conseil suisse de la science et de la technologie, qui est un organe consultatif du Conseil fédéral, mais au président du Conseil de recherche du Fonds national suisse ainsi qu'au président de la Commission pour la technologie et l'innovation (à ce sujet, voir également le commentaire de l'art. 3, let. d).

Let. h : la sous-commission a jugé qu'il était important d'autoriser le comité permanent de représentants des organisations du monde du travail à prendre part aux séances de la conférence. Il est ainsi tenu compte de la demande exprimée par les milieux économiques, qui souhaitaient une intensification des échanges dans le domaine de la politique des hautes écoles. Lorsque l'ordre du jour l'exige, d'autres comités peuvent être invités.

Une minorité (*Gutzwiller, Savary*) souhaite que le président du Conseil des EPF soit habilité à faire des propositions ; la majorité considère pour sa part que ce droit n'est pas absolument nécessaire pour tenir compte des préoccupations des EPF (let. e). Par ailleurs,

si un tel droit leur était octroyé, les EPF bénéficieraient d'un statut spécial par rapport aux hautes écoles cantonales.

Une seconde minorité (*Savary*) demande que toutes les personnes assistant aux séances avec voix consultative (let. j), en particulier les représentants des étudiants, aient la possibilité de faire des propositions. La majorité de la commission craint toutefois que l'octroi d'un tel droit ne complique la gestion d'un organe dont la taille est déjà considérable.

Art. 14 et 15

Les articles ont été condensés, les dispositions de détail y ont été éliminées et les deux articles ont été refondus en un article unique ; la sous-commission a en effet jugé que l'art. 14, al. 4 et 5 du projet du Conseil fédéral énumérait des tâches faisant naturellement partie de la mission de la présidence de la Conférence des hautes écoles (entretien des relations avec les institutions nationales de formation, les représentants des personnes relevant des hautes écoles et les autres milieux intéressés ; consultation de ces mêmes institutions et milieux lors de la préparation de décisions importantes) et qui ne doivent donc pas être énumérées dans la loi.

La proposition de la minorité Gutzwiller est motivée par la crainte que les cantons ne perdent une partie de leur pouvoir d'intervention dans le domaine des hautes écoles si le secrétariat du Conseil suisse des hautes écoles est confié à un département fédéral. Cette minorité craint en effet que l'attribution de cette responsabilité à un service fédéral ne joue en défaveur des cantons, par le simple effet de l'intégration du secrétariat au sein des structures de l'administration fédérale et de la tendance qu'il aura, de ce fait, à appliquer ses modes opératoires. D'après la majorité de la sous-commission, l'attribution du secrétariat à un organe extérieur ne se justifie pas si la présidence de l'organe en question est assurée par un conseiller fédéral. Si le secrétariat était confié à l'administration, celui-ci disposerait de moyens d'action plus efficaces et de structures claires.

Art. 20

La majorité est d'avis qu'il serait cohérent que toutes les hautes écoles accréditées participent à la Conférence des recteurs, y compris les hautes écoles privées, puisqu'en fin de compte la loi régit l'ensemble de ces écoles, publiques ou privées. La Conférence des recteurs elle-même partage ce point de vue. Une minorité propose de laisser à la Conférence des recteurs la compétence de déterminer la forme de participation des hautes écoles privées accréditées ; elle juge en effet que toutes les questions traitées par la Conférence des recteurs ne concernent pas de la même manière hautes écoles publiques et privées.

Art. 21

Les exemples de compétences ont été biffés, en faveur d'une plus grande concision de l'article ; les compétences de la Conférence des recteurs seront explicitement déterminées dans la convention de coopération.

Art. 22

Al. 5 : Les questions d'organisation interne ne doivent pas nécessairement être réglées par la loi ; la sous-commission propose de biffer l'alinéa, pour plus de concision.

Al. 7 : Sur le principe, la sous-commission soutient le modèle proposé par le Conseil fédéral, prévoyant une agence nationale, chargée de l'accréditation institutionnelle des hautes écoles suisses, qui serait rattachée au Conseil suisse d'accréditation, en tant qu'établissement non autonome de droit public. Elle a cependant jugé important de laisser pour l'avenir d'autres portes ouvertes : en cas de besoin, d'autres agences devraient pouvoir offrir des services

d'accréditation en Suisse parallèlement à l'agence nationale et, réciproquement, cette dernière devrait également pouvoir offrir ses services à des tiers, c'est-à-dire procéder à des accréditations à l'étranger. La loi ne doit pas empêcher une ouverture par étapes dans cette direction, le cadre légal devant être aussi ouvert que possible. C'est pourquoi le nouvel al. 7^{bis} précise explicitement que d'autres agences peuvent être reconnues par le Conseil d'accréditation.

Al. 8 : ne concerne que le texte allemand

Art. 26

La majorité de la sous-commission propose de conserver cet article dans la loi, même si les conférences des recteurs, et particulièrement la Conférence suisse des hautes écoles spécialisées (CSHES), souhaitent qu'il soit biffé. Cette position de la majorité se fonde notamment sur les préoccupations maintes fois exprimées lors de la procédure de consultation par le monde du travail, qui craint que la suppression de cet article spécifiquement consacré aux HES ne favorise un éloignement des HES de leur actuelle orientation vers la pratique professionnelle et ne les pousse vers des formations excessivement académiques. Mais la majorité a aussi été sensible aux craintes selon lesquelles en abrogeant la loi sur les hautes écoles spécialisées et, partant, la procédure d'autorisation pour les filières d'études master inscrite dans cette loi, on favoriserait une forte augmentation des filières de « master » dans les HES, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de la loi, qui est d'encourager le développement des profils des hautes écoles et la création de pôles de compétences. Le Conseil des hautes écoles se voit attribuer la compétence de préciser la qualification professionnelle exigée dans les différents domaines d'études, notamment dans celui de la musique et des arts. À noter que les dispositions de la présente loi sont reprises dans une large mesure de la loi sur les hautes écoles spécialisées (LHES) actuellement en vigueur. Certaines dispositions importantes avaient déjà fait l'objet de débats approfondis lors de la révision de la LHES en 2004. À l'époque, de longues discussions avaient été nécessaires avant de parvenir à une solution. Au vu de la situation actuelle, la sous-commission juge opportun d'intégrer ces éléments à la LAHE.

Une minorité de la commission (Savary, Gutzwiller) considère que, du point de vue de l'homogénéité du monde des hautes écoles, il convient de privilégier l'égalité de traitement entre les différents types de hautes écoles ; pour cette raison, elle propose de supprimer cette disposition concernant spécifiquement les HES. C'est dans un même esprit qu'a été formulée la proposition subsidiaire concernant l'art. 30, al. 2.

Art. 27

Dans un souci de concision, la sous-commission propose de condenser toute la substance de l'article en un seul alinéa.

Art. 29

Le droit à l'appellation permet de garantir que seules les hautes écoles accréditées pourront porter le nom correspondant à leur accréditation, par exemple celui de « haute école spécialisée » ou d'« université » (al. 1). Cette disposition est capitale pour garantir la qualité et la transparence, notamment vis-à-vis des futurs étudiants : les universités non officielles, sans locaux ni enseignants, qui délivrent des diplômes contre rétribution (appelées « diploma mill » en anglais) ne pourront, à l'avenir, plus porter le nom d'« université ». À cet effet, l'art. 12, al. 3, let. b(bis) confère au Conseil des hautes écoles la compétence d'émettre des recommandations en matière d'appellation.

Les écoles polytechniques fédérales constituent un cas particulier ; la LAHE leur confère en effet l'appellation de « haute école universitaire ». Afin de s'assurer que les EPF puissent continuer d'utiliser leur appellation, reconnue sur le plan international, la commission propose de compléter la liste des appellations qui figure à l'art. 29, al. 1, en y ajoutant

l'appellation d'« école polytechnique fédérale ». La sous-commission a préféré cette solution à la proposition qui avait été faite d'introduire à l'art. 2 une exception à l'obligation de porter une appellation pour les EPF.

Art. 30

Al. 1, let. a., ch. 4 et 5 : ne concerne que le texte allemand.

Al. 2 : Afin de tenir compte de l'autonomie des hautes écoles reconnue par la Constitution, il convient d'inscrire cette autonomie au nombre des critères d'accréditation. C'est le Conseil des hautes écoles qui, dans le cadre de l'élaboration des directives d'accréditation, a la compétence de préciser ces critères, en tenant compte des spécificités des différents types de hautes écoles et d'institutions.

Art. 31

Al. 2 : La sous-commission propose de biffer cet alinéa, pour alléger le projet. Le Conseil des hautes écoles continuera d'être habilité à édicter des directives d'accréditation, conformément à l'art. 12, al. 3, let. a, ch. 2, mais il n'est pas nécessaire d'inscrire explicitement cette compétence dans la loi.

Art. 32

La majorité est ici favorable à une formulation de cet article plus ramassée, fixant les principes essentiels et laissant ouverte la possibilité, introduite à l'art. 22, al. 7bis, que d'autres agences d'accréditation exercent leur activité en Suisse.

Art. 33

Cette formulation condensée de l'article, en un seul alinéa, vise également à tenir compte de la possibilité que d'autres agences, reconnues par le Conseil suisse d'accréditation (voir l'art. 22, al. 7bis), examinent, à l'attention de ce conseil, des demandes d'accréditation institutionnelle déposées par des hautes écoles.

Art. 34

La formulation abrégée laisse au Conseil des hautes écoles la compétence de déterminer la durée de l'accréditation ainsi que celle de son renouvellement. La procédure d'accréditation institutionnelle n'ayant pas encore été mise à l'épreuve, il n'est actuellement pas possible d'apprécier la durée qu'il serait judicieux de fixer pour une première accréditation ou pour un renouvellement. Sur la base des expériences réalisées jusqu'à présent en matière de processus d'évaluation et de certification de hautes écoles, plusieurs membres de la sous-commission ont jugé qu'une durée de six ans serait peut-être trop brève et qu'il convient d'éviter que les procédures d'accréditation ne surchargent inutilement les hautes écoles. La formule retenue par la sous-commission donne au Conseil des hautes écoles, conformément à l'art. 12, al. 3, let. a, ch. 2, la compétence de fixer les durées respectives de l'accréditation et du renouvellement et, au besoin, de les adapter en fonction des premières expériences.

Art. 36

Le premier alinéa, tel que modifié par la sous-commission, distingue clairement la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale, définie plus précisément à l'al. 2, et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, qui fait désormais l'objet du nouvel al. 3. Les tâches de coordination comprennent les domaines définis à l'article 3 LAHE (voir ci-dessus), ainsi que la planification financière nécessaire au calcul des contributions de la Confédération. Cette distinction et la définition claire de ce qui

doit être coordonné permet de mettre en évidence que le but des nouvelles dispositions n'est pas de mettre en place la « bureaucratie planificatrice » que beaucoup semblent craindre, mais bien de répondre le mieux possible aux attentes communes des hautes écoles suisses, tout en fournissant à la Confédération les chiffres fiables dont elle a besoin pour orienter son engagement financier. Le nouvel al. 3 définit les objectifs de la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, la détermination de ces domaines faisant l'objet de l'art. 40.

Les propositions de minorité (*Savary*) concernant les articles 36 à 39 cherchent à répondre à la crainte que l'harmonisation des planifications financières aux différents niveaux (ceux des hautes écoles, de la Conférence des recteurs, des cantons et de la Confédération) n'entraîne une charge de travail excessive et ne limite l'autonomie des hautes écoles. La minorité propose donc de biffer la disposition prévoyant une planification financière à l'échelle nationale (art. 36, al. 2, let. c), ainsi que celles demandant que, dans l'établissement de leur planification financière, les hautes écoles (art. 37, al. 2) et la Conférence des recteurs (art. 38, al. 2) observent les décisions des instances supérieures. Par conséquent, l'alinéa prévoyant que le Conseil des hautes écoles adresse aux autorités fédérales et cantonales une estimation des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs de la planification doit aussi être biffé (art. 39, al. 2). La majorité de la sous-commission juge au contraire que l'observation des décisions des instances supérieures en matière de planification financière est une condition sine qua non de la réussite de la coordination de la politique des hautes écoles et que le respect de ces décisions s'impose non seulement au niveau des différentes hautes écoles, mais bien pour l'ensemble du paysage suisse des hautes écoles.

Art. 38 et 39

Dans la proposition de la majorité : simples modifications rédactionnelles (utilisation systématique de la notion de « coordination de la politique des hautes écoles » au lieu de celle de « planification de la politique des hautes écoles »).

Art. 40

La répartition des tâches dans des domaines particulièrement onéreux, prévue par la Constitution fédérale à l'art. 63a, al. 5, est un sujet qui a été souvent abordé au cours des auditions ainsi que dans les débats au sein de la sous-commission ; il a fait l'objet de nombreuses suggestions, provenant de différents milieux. La sous-commission a été unanime à estimer qu'énumérer concrètement les disciplines ou les domaines considérés comme « particulièrement onéreux » n'est pas la bonne manière de procéder. Le monde de la recherche étant sujet à de rapides mutations, cette liste devrait être constamment mise à jour. C'est pourquoi elle ne devrait pas être inscrite dans la loi. La sous-commission propose au contraire de fournir au Conseil des hautes écoles des principes au moyen desquels il pourra déterminer quels domaines doivent être considérés comme particulièrement onéreux. La formule proposée par la sous-commission à l'al. 2, selon laquelle un domaine d'études (ou une discipline en particulier) « sera réputé particulièrement onéreux si ses charges représentent une proportion importante des charges globales du domaine suisse des hautes écoles », montre clairement que cette disposition prévoyant une répartition des tâches obligatoire ne concernera qu'un nombre restreint de domaines : il ne s'agit donc pas ici de s'attaquer aux filières peu fréquentées, qui, si elles peuvent être onéreuses pour les collectivités concernées, ne le sont pas par rapport à l'ensemble du domaine des hautes écoles. La formulation retenue permet cependant d'éviter les redondances coûteuses. Les membres de la sous-commission sont d'ailleurs conscients de la nécessité de trouver un équilibre entre le regroupement souhaitable des pôles de recherche et la préservation d'une certaine concurrence nécessaire au maintien de la qualité. Même lorsqu'une répartition des tâches aura été adoptée, les collectivités responsables conserveront la liberté de maintenir des domaines ou des disciplines, quelles que soient les décisions du Conseil des hautes écoles. Dans ce cas, elles devront cependant s'attendre à ce que les contributions fédérales dont elles bénéficient soient réduites ou supprimées, comme le prévoit l'al. 3.

L'objectif de cette répartition des tâches, à savoir le regroupement des pôles de recherche, qui était énoncé à l'al. 1 du projet du Conseil fédéral, figure maintenant, sous une forme légèrement modifiée, à l'art. 36, al. 3.

Art. 42

La sous-commission ayant proposé de renoncer systématiquement au terme « planification », elle propose également de parler, à l'al. 1, de « période de financement », plutôt que de « période de planification ».

Art. 43

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 44

Al. 3 : En proposant de compléter l'alinéa par l'expression « de leurs domaines d'études et disciplines », la sous-commission tient compte d'un souhait exprimé par les hautes écoles d'art, qui avaient signalé que même à l'intérieur d'un domaine d'études les coûts de l'enseignement peuvent différer considérablement d'une discipline à l'autre et qu'il conviendrait donc de tenir compte de ces différences lors du calcul des coûts de référence. Les conférences des recteurs avaient également signalé ce problème.

Art. 51

Al. 5, let. a : cette précision est le corollaire de la simplification de l'art. 11, al. 2, let. d (voir ci-dessus).

Art. 59

Al. 4 (nouveau) : Ce nouvel alinéa précise que les hautes écoles pédagogiques, qui ne pouvaient jusqu'à présent pas bénéficier de ce genre de contributions, ne pourront recevoir des contributions liées à des projets que lorsqu'elles développent ces projets en collaboration avec plusieurs hautes écoles spécialisées ou hautes écoles universitaires (au moins deux autres écoles partenaires). Il précise et renforce ainsi les conditions d'octroi de ces contributions, qui ne figuraient jusqu'à présent que dans le message (p. 4164-4165). Il est désormais clair qu'il doit s'agir de projets cofinancés par la Confédération, qui servent l'intérêt commun de plusieurs hautes écoles ou de plusieurs types de hautes écoles (par exemple des projets dans le domaine des infrastructures numériques), et non de projets limités au niveau d'une haute école déterminée.

Art. 65

Al. 2 : L'alinéa est complété de manière à ce que les décisions du Conseil d'accréditation concernant les accréditations de hautes écoles ne puissent pas non plus faire l'objet d'un recours. L'objectif de cette disposition est d'éviter que, parmi les fournisseurs privés de formations, des prestataires manquant de sérieux puissent poursuivre une procédure de recours pendant des années, tout en continuant de tromper leurs clients en se référant à une demande d'accréditation déposée ou en suspens.

Art. 75, 76

La sous-commission a souhaité remplacer l'échéance fixe jusqu'ici prévue pour l'accréditation par un délai de huit ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi. Cette décision a été principalement motivée par la crainte que la première accréditation de l'ensemble des

hautes écoles suisses ne doive éventuellement être échelonnée sur une période relativement longue, afin de réduire la pression des délais. En outre, au moment des débats parlementaires la date d'entrée en vigueur de la loi est encore indéterminée.