

Madame la conseillère fédérale
Doris Leuthard
Monsieur le président de la Confédération
Pascal Couchepin
À l'att. du Secrétariat d'État à l'éducation et à
la recherche (SER)
Madame Margrit Meier
3003 Berne

Berne, le 30 janvier 2008

Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) : prise de position

Madame la conseillère fédérale,
Monsieur le président de la Confédération,
Madame,

Nous vous remercions sincèrement de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur le projet de nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE).

Remarques d'ordre général

En guise de préliminaire, permettez-nous de vous rappeler que nous avons déjà attiré l'attention sur les dangers liés à ce projet de loi dans notre réponse à la consultation du 19 décembre 2001 sur l'arrêté fédéral modifiant les articles de la Constitution sur la formation :

- en matière de politique fédérale (relation Confédération/cantons et rapport entre les compétences des organes législatifs et celles des organes de pilotage, ce quatrième pouvoir désigné par l'exécutif ; rôle des partenaires sociaux dans le partenariat traditionnel du domaine de la formation professionnelle) ;
- en matière de politique de la formation (avenir de la formation professionnelle au degré tertiaire).

Première association faîtière des salarié(e)s, nous comprenons certes parfaitement la complexité du pilotage de l'ensemble du paysage suisse de la formation et de la recherche. Néanmoins, nous attachons toujours une importance particulière au développement de la formation professionnelle, indispensable à l'économie suisse et, surtout, aux travailleurs et travailleuses suisses. Si l'article constitutionnel 61a, alinéa 3 ordonne que « Dans l'exécution de leurs tâches, ils [la Confédération et les cantons] s'emploient à ce que les filières de formation générale et les voies de formation professionnelle trouvent une reconnaissance sociale équivalente » et que l'article 63, alinéa 2 précise que :

« Elle [la Confédération] encourage la diversité et la perméabilité de l'offre dans ce domaine [la formation professionnelle] », c'est grâce en particulier aux efforts des syndicats suisses alliés à d'autres acteurs de la formation professionnelle.

Nous sommes persuadés que le projet de LAHE qui nous est soumis n'est pas conforme à ces dispositions constitutionnelles.

Objectif

Après l'adoption des articles constitutionnels, l'objectif d'un très grand nombre d'acteurs était d'élaborer une loi-cadre simple. Nous attendons donc que vous constituiez, avant la préparation du message adressé au Parlement, un nouveau groupe d'expert(e)s représentatif dans lequel les partenaires sociaux soient correctement représentés et chargé d'élaborer un projet se limitant à une loi-cadre simple qui ne transfère pas aux cantons les compétences fédérales actuelles.

La LAHE sera ramenée au rang de loi de coordination et de loi servant de cadre aux arrêtés en matière de hautes écoles et aux nouveaux organes de coordination.

Cette LAHE doit notamment reprendre la teneur matérielle de la loi fédérale sur les HES (LHES) du 6 octobre 1995. Autre possibilité, la LHES, qui vient d'être revue, est soumise à une nouvelle révision partielle pour y intégrer les règles de coordination nécessaires, comme il en va de la loi spéciale sur les EPF qui est encore sur le tapis.

Le nouveau groupe d'expert(e)s doit aussi concrétiser dans une loi l'article 66 Cst « Aides à la formation ».

Nous expliquons les autres objectifs du nouveau groupe d'expert(e)s en répondant à vos questions.

Réponse aux questions

1. Êtes-vous favorable à l'orientation générale du projet ?

- Non. Les universités, les hautes écoles spécialisées (HES) et les autres institutions de la formation professionnelle supérieure sont des éléments interdépendants du système complexe du degré tertiaire qui couvre tout le spectre de la formation professionnelle hautement qualifiée. La LAHE est une ingérence dans ce système qui en extrait les universités et les HES pour les régir dans le même acte législatif sans tenir compte de leurs identités et missions différentes. Elle coupe les liens avec les écoles supérieures et avec les formations et examens en cours d'emploi (degré tertiaire B, avec notamment le brevet fédéral, les examens professionnels fédéraux supérieurs et les écoles supérieures). L'on perd ainsi la vue d'ensemble de la formation professionnelle.

- La loi entend supprimer la compétence réglementaire de la Confédération en matière de HES et la transférer à un organe rigide de la Confédération et des cantons (Conférence suisse des hautes écoles) qui ne pourra prendre ses décisions qu'à la majorité des deux tiers. Cette « recantonisation » des HES supprime le rapport étroit qui les unit à la formation professionnelle, dont la compétence incombe, du point de vue constitutionnel et légal, à la Confédération et dont la mise en œuvre est fondée, du point de vue organisationnel, sur le partenariat avec les cantons et les partenaires sociaux. Cette réorientation aura inéluctablement pour conséquence « l'académisation » aussi néfaste que dispendieuse des HES, un but que celles-ci poursuivent manifestement déjà aujourd'hui. Nous restons fermement attachés aux principes de l'égalité ET de la spécificité des HES, c'est-à-dire à leur orientation pratique et à la recherche appliquée qu'elles réalisent.
- Les principes de démocratie et de répartition des pouvoirs nous inspirent les réserves les plus sérieuses quant aux organes communs de la Confédération et des cantons. À l'avenir, des questions essentielles, comme l'admission à l'université ou à la HES, l'adoption d'un numerus clausus, le droit du personnel, la participation des étudiant(e)s et du corps enseignant, etc. – des sujets qui ont toujours fait et feront toujours l'objet de controverses – seront soustraites à la compétence du législatif et du peuple pour être confiées à un organe composé de membres des exécutifs, dont les décisions ne pourront faire l'objet d'aucun recours politique. Nous voyons aussi dans le régime de compétences proposé par la LAHE en matière de recherche une contradiction inexplicable avec la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche (LR) dont la révision partielle est actuellement en consultation.

2. Êtes-vous favorable à l'établissement des organes communs prévus et à leurs attributions respectives ?

Trop complexes et par conséquent opaques, le système proposé des organes de pilotage et l'action commune de la Confédération et des cantons dans la préparation de toutes les affaires se traduisent par un gonflement démesuré et superflu de la bureaucratie éducative. Il y a lieu de réduire le nombre d'organes de pilotage et de supprimer la Conférence suisse des hautes écoles. Les questions financières qui touchent tous les cantons peuvent continuer à être réglées par des concordats de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP).

Nous imaginons des structures de direction substantiellement simplifiées sur les principes suivants :

- Le Conseil des hautes écoles est le seul organe de pilotage de la nouvelle LAHE. Il est composé à raison de moitié environ par des représentant(e)s de la Confédération et des cantons. Outre le Conseil fédéral qui assume une fonction dirigeante, les représentant(e)s de la Confédération sont aussi nommés en tenant compte des perspectives de l'orientation sur le marché de l'emploi, de la politique de la recherche de la Confédération et de l'encouragement de la formation professionnelle avec son orientation pratique.

- Le Conseil de la science et de l'innovation relève de la compétence exclusive de la loi sur la recherche (LR) et est nommé par le Conseil fédéral, qui doit tenir compte de la perspective des politiques scientifique, de la recherche et économique. La politique de la recherche et de l'innovation n'est pas transférée aux exécutifs cantonaux.
- Les questions matérielles et les procédures sont régies par la loi. L'instrument des conventions de coopération conclues entre la Confédération et les cantons (art. 5 LAHE) est supprimé ou limité dans le temps et restreint à des matières spécifiques de second ordre.
- La loi doit aussi régir du point de vue matériel les droits de participation des membres des hautes écoles en fixant des exigences minimales.
- L'énumération des compétences du Conseil des hautes écoles (art. 9, al. 3 LAHE) doit aussi mentionner l'harmonisation des bourses.

3. Êtes-vous favorable au système d'accréditation proposé ?

Oui, pour les universités qui doivent satisfaire à des normes internationales (organe d'accréditation indépendant).

Non, pour les HES, leur système d'accréditation par le Département fédéral de l'Économie ayant fait ses preuves. Le système d'accréditation des HES (LHES, art. 16 ss.) n'a été adopté par le législateur qu'en 2005 après de longues batailles.

Il est totalement inacceptable à nos yeux que la définition des critères d'admission aux HES (et à toutes les hautes écoles) relève exclusivement des organes d'accréditation. L'admission et les critères d'admission aux HES ont en effet une influence décisive sur les échelons en amont, c'est-à-dire sur le système de la formation professionnelle du degré secondaire II. Le système d'accréditation externalisé en catimini sert à assouplir à nouveau l'admission aux HES (art. 26, al. 1, let. b LAHE), ce qui constitue un recul par rapport à la loi en vigueur ! Après de longues batailles, le législateur a, en 2005, régi clairement l'admission aux HES : il faut soit un apprentissage suivi d'une maturité professionnelle, soit une maturité fédérale ou cantonale complétée par une expérience professionnelle d'au moins un an (art. 5, al. 1 LHES). Des exceptions sont prévues pour les professions SSA (santé, social, arts), les cantons (directeur/directrice de la santé ou de l'instruction publique) participant à l'adoption des normes.

Nous signalons que l'admission aux hautes écoles des titulaires d'une maturité gymnasiale a deux conséquences : en premier lieu, une dévalorisation de la formation professionnelle dans les filières du degré secondaire II en amont ; en second lieu, une dévalorisation des HES, réduites au rang de « déversoir » des universités. Dès lors, l'adoption des conditions d'admission aux études doit relever du législateur et non pas d'une autorité d'accréditation qui n'assume aucune responsabilité politique.

4. Le projet propose des variantes pour l'organisation du Conseil d'accréditation et de l'Agence nationale d'accréditation. Lesquelles des variantes proposées ont votre préférence ?

Nous saluons le rattachement de l'agence au Conseil d'accréditation ou la délégation du secrétariat du conseil à l'agence, étant donné qu'une agence indépendante du conseil ferait bureaucratiquement double emploi.

5. Quel est votre avis sur la planification stratégique commune et la répartition des tâches dans les domaines les plus onéreux ?

La planification stratégique et la répartition des tâches dans le domaine des hautes écoles sont une nécessité incontestée.

Toutefois, la structure fédéraliste prévue et la composition des organes décisionnels (Conférence des hautes écoles et Conférence des recteurs) font craindre un blocage réciproque entraîné par les intérêts cantonaux et régionaux et par la recherche du prestige.

Il faut simplifier les normes de planification et de répartition des tâches : après une procédure de consultation à définir, la Confédération doit conserver sa compétence de planification et de répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

Dans le domaine de la concentration et de la répartition des tâches en médecine de pointe, les cantons universitaires viennent de montrer que la structure fédéraliste ne convient pas aux domaines de la recherche chers et prestigieux.

Le projet mis en consultation (art. 33 – 37 LAHE) ne fixe pas de règles de décision claires, mais recherche, en matière de répartition des compétences, un équilibre délicat qui empêche de prendre des décisions et d'adopter des priorités claires. Si la combinaison des articles 34, alinéa 1, 35, alinéa 1 et 36, alinéa 1 constitue certes une répartition des compétences équilibrée à tous les égards entre les hautes écoles, la Conférence des hautes écoles et la Conférence des recteurs, elle empêche toutefois aussi de fixer des priorités claires susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficacités. Les trois niveaux institutionnels font obstacle à tout processus décisionnel clair, étant donné que les divers intérêts sont représentés par les mêmes personnes dans ces trois organes.

Pour cette raison, l'article 37 LAHE doit clairement indiquer que la Confédération, après une procédure de consultation (à fixer dans la loi), adopte elle-même les décisions stratégiques pour la planification de la science et de la recherche dans les domaines particulièrement onéreux.

6. Quel est votre avis sur le système de financement proposé, en particulier les principes applicables à l'établissement des besoins financiers, la définition de coûts de référence et le versement des contributions fédérales ?

Nous constatons que la LAHE se traduit par une détérioration du régime fédéral de financement des HES et par une légère amélioration de celui des universités. Étant donné que notre proposition vise à réduire la LAHE à une loi-cadre, de sorte que les dispositions matérielles des lois fédérales en vigueur (LHES, loi sur l'aide aux universités) soient conservées, cette question est à nos yeux inutile. De la sorte, les Chambres fédérales conservent la compétence de piloter stratégiquement le système des hautes écoles en octroyant des mandats de prestations et des crédits (répartition des ressources entre universités, EPF et HES, p. ex.). L'amélioration du système de financement des universités peut aussi se concrétiser dans la loi sur l'aide aux universités en vigueur.

7. Quelles autres observations souhaitez-vous faire concernant le projet ?

Le ssp, fédération affiliée à l'USS, qui compte parmi ses membres de nombreux enseignant(e)s tous niveaux confondus a aussi donné sa propre réponse à cette consultation. Sa réponse met aussi au premier plan le financement basé sur des critères d'output et l'absence de participation du personnel des hautes écoles. L'USS partage ces critiques.

Nous estimons qu'il faut aussi revenir à la case départ pour mieux résoudre des questions que nous considérons importantes, comme les bourses, le droit du personnel, la participation des étudiant(e)s et du corps enseignant, le genre et le développement durable.

En espérant que vous pourrez adopter nos propositions, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, Monsieur le président de la Confédération, Madame, à l'assurance de notre haute considération.

UNION SYNDICALE SUISSE



Paul Rechsteiner
président



Peter Sigerist
secrétaire central



www.sgb.ch | www.uss.ch
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera

COMMUNIQUÉ DE PRESSE N°4

Berne, le 30 janvier 2008

L'USS rejette la loi fédérale sur l'aide et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)

La formation professionnelle doit être encouragée, pas mise sur une voie de garage !

Le 30 janvier 2008, le Comité de l'Union syndicale suisse (USS) a décidé de demander au Conseil fédéral un nouveau projet de LAHE.

L'USS justifie son attitude par des motifs d'ordre tant politique que démocratique.

Première association faîtière des salarié(e)s en Suisse, l'USS comprend parfaitement la complexité du pilotage de l'ensemble du domaine suisse de la formation et de la recherche. Néanmoins, elle attache toujours une importance particulière au développement de la formation professionnelle. C'est grâce en particulier aux syndicats suisses que la constitution fédérale prévoit l'encouragement de la formation professionnelle et la reconnaissance équivalente des voies et filières y menant.

Or, le projet de loi du Conseil fédéral sur le pilotage du domaine suisse des hautes écoles ne remplit pas ce mandat. Il met au contraire en danger l'avenir de la formation professionnelle au niveau des hautes écoles (HES), dont l'accès n'est plus réservé aux détenteurs et détenteuses de maturités professionnelles, alors que la tendance à académiser la formation centrée sur la pratique est bétonnée. C'est pourquoi l'USS exige du Conseil fédéral la création d'une nouvelle commission d'expert(e)s chargée d'élaborer un projet tenant compte de l'importance de la formation professionnelle et des HES, mais aussi de la participation démocratique des divers législateurs. Le projet de LAHE retire aussi leurs compétences aux parlements cantonaux et aux Chambres fédérales. Les cantons y obtiennent, dans la réglementation de la formation, des compétences plus grandes qu'à ce jour. Or le marché de l'emploi se dirige vers une mondialisation et non vers une cantonalisation. Une nouvelle loi sur les hautes écoles doit tenir compte de cet aspect crucial pour l'avenir.

Peter Sigerist (079 / 404 56 85), secrétaire central de l'USS, se tient à votre disposition pour tout complément d'information.