



Documentation de base

29 mai 2009

Loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)

Selon l'art. 63a de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la compétitivité et à la qualité de l'espace des hautes écoles. Les bases de ce principe sont énoncées dans la loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE). Le 29 mai 2009, le Conseil fédéral a approuvé le message et le projet de loi et les a transmis aux Chambres fédérales.

Contexte

Le 20 mai 2006, le peuple et tous les cantons ont approuvé la nouvelle Constitution par 85,6 % de oui. Le nouvel article constitutionnel sur la formation dispose que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al.1, Cst.). Un article constitutionnel spécifique (art 63a, Cst.) traite du domaine des hautes écoles. La nouveauté réside dans le fait 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. Dans le cadre de ces tâches, la Confédération et les cantons concluent des contrats et délèguent certaines compétences à des organes communs. La nouvelle LAHE règle les compétences pouvant leur être transmises et fixe les principes d'organisation et de procédure en matière de coordination.

En étroite collaboration avec les cantons, le Conseil fédéral a élaboré un projet de loi ayant fait l'objet d'une large consultation entre le 12 septembre 2007 et le 31 janvier 2008. Le Conseil fédéral a pris connaissance le 30 mai 2008 du rapport sur la consultation concernant le projet de la LAHE et a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie (DFE) de retravailler les points controversés du projet de loi et d'élaborer un message. Le 29 mai 2009, le Conseil fédéral a adopté le message et le projet de loi à l'intention des Chambres fédérales.

Caractéristiques fondamentales de la nouvelle loi

Le concept de base de la LAHE s'inscrit pour l'essentiel dans le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles. Il prévoit, d'une part, que la Confédération et les cantons continuent à gérer et à financer les hautes écoles relevant de leur domaine de responsabilité respectif et, d'autre part, que la Confédération continue à soutenir les hautes écoles universitaires (HEU) cantonales et les hautes écoles spécialisées (HES), hautes écoles pédagogiques (HEP) non comprises.

Conformément à la Constitution, la Confédération et les cantons veillent désormais ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. La nouvelle loi fixe à cette fin les bases nécessaires à la coordination et à l'encouragement. Elle remplace les différentes dispositions fédérales réglant les hautes écoles universitaires (loi sur l'aide aux universités, LAU) et les hautes écoles spécialisées (loi sur les hautes écoles spécialisées, LHES); elle vise aussi la simplification et l'harmonisation de la coordination au sein de l'espace suisse des hautes écoles.

La nouvelle loi règle d'abord les conditions générales d'une coordination commune par la Confédération et par les cantons de l'ensemble du domaine des hautes écoles (aspect coordination) et ensuite les conditions d'octroi des contributions fédérales aux HEU cantonales et aux HES (aspect aide).

Alors que les dispositions sur la coordination commune incluent l'ensemble des hautes écoles de droit public (HEU, HES et HEP) et d'autres institutions des hautes écoles, les dispositions sur les contributions fédérales ne valent que pour les HEU cantonales et les HES. Les institutions des hautes écoles privées ne sont concernées par les dispositions d'accréditation de la loi que dans la mesure où elles souhaitent utiliser les appellations protégées «université», «haute école spécialisée» ou «haute école

pédagogique». Il convient aussi de relever que la nouvelle loi ne concerne ni la compétence ni la responsabilité des collectivités responsables des institutions de hautes écoles.

Cadre légal

Outre le présent projet de loi fédérale, une convention de coopération entre la Confédération et les cantons est requise; elle fixe les objectifs communs, met en place les organes communs et transmet à ceux-ci les compétences nécessaires à la coordination commune. Au plan cantonal, un concordat sur les hautes écoles est également indispensable pour la signature de la convention de coopération.

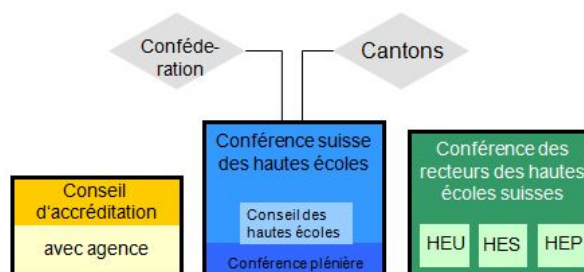
Objectifs communs

La loi fixe les objectifs que la Confédération et les cantons entendent poursuivre en commun. La convention de coopération définit de manière contraignante les objectifs communs de la Confédération et des cantons. Ces objectifs découlent du but premier de la loi, qui est de créer des conditions générales garantissant la compétitivité, la perméabilité et la qualité de l'espace suisse des hautes écoles. Ils englobent les aspects suivants:

- créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité;
- encourager la création des profils des hautes écoles et la concurrence entre ces dernières, notamment dans le domaine de la recherche;
- encourager la création de pôles de compétences et la concentration des offres tout en maintenant le niveau de qualité et la diversité de l'offre d'études;
- définir une politique nationale des hautes écoles cohérente et compatible avec la politique d'encouragement de la recherche et de l'innovation de la Confédération;
- favoriser la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles universitaires, les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques et à l'intérieur de ces voies de formation;
- harmoniser les structures d'études, les cycles et le passage d'un cycle à l'autre et la reconnaissance mutuelle des diplômes;
- financer les hautes écoles selon des critères uniformes et axés sur les prestations;
- établir une planification à l'échelle nationale de la politique des hautes écoles et une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux;
- prévenir les distorsions de la concurrence entre les prestations et les offres de formation continue proposées par les institutions des hautes écoles et celles proposées par les prestataires de la formation professionnelle supérieure.

Organes communs de la Confédération et des cantons disposant de compétences propres

Conformément au nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles, la Confédération et les cantons concluent des contrats dans le cadre des missions qu'ils ont à remplir et délèguent certaines compétences à des organes communs. Le présent projet de loi prévoit, dans cette perspective, trois organes communs. Ils suppléent à la diversité des organes actuels chargés de coordonner la politique des hautes écoles dans l'intérêt des HEU, des HES et des HEP.



La Conférence suisse des hautes écoles: En tant qu'organe politique supérieur des hautes écoles, la Conférence suisse des hautes écoles veille à la coordination de l'ensemble du système par les partenaires que sont la Confédération et les cantons dans le domaine des hautes écoles. Elle dispose de compétences législatives, exécutives et consultatives. Elle siège en Conférence plénière (les 26 cantons et la Confédération) et en Conseil des hautes écoles (14 cantons responsables et la Confédération) et fixe les conditions générales nécessaires au fonctionnement de l'ensemble du système des hautes écoles, tout particulièrement en ce qui concerne la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. La représentation des collectivités responsables sur le plan cantonal est du ressort des cantons. La

Confédération occupe une place de premier plan au sein de la Conférence des hautes écoles: un membre du Conseil fédéral préside celle-ci et la Confédération en assume la direction; par ailleurs, l'approbation de l'ensemble du Conseil fédéral est requise pour les décisions prises par la Conférence des hautes écoles. Un comité permanent assure la représentation des organisations du monde du travail au sein de la Conférence des hautes écoles; son président participe aux séances de la Conférence des hautes écoles et dispose d'une voix consultative. Des représentants des étudiants des hautes écoles suisses avec voix consultative participent également à la Conférence des hautes écoles.

La Conférence des recteurs des hautes écoles suisses: La tâche de la Conférence des recteurs des hautes écoles est, d'une part, de préparer les dossiers de la Conférence des hautes écoles, notamment la planification nationale de la politique des hautes écoles et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, et, d'autre part, d'assurer la coordination au niveau des hautes écoles. En outre, la Conférence des recteurs des hautes écoles s'attache à la mise en œuvre au sein des hautes écoles des décisions de la Conférence des hautes écoles.

Le Conseil d'accréditation et l'Agence suisse d'accréditation: En tant qu'organe commun non soumis à des directives et que représentant des hautes écoles, des organisations du monde du travail et des étudiants, le Conseil d'accréditation statue sur les accréditations et se charge de la préparation des directives d'accréditation. L'Agence suisse d'accréditation prépare les décisions relatives aux accréditations institutionnelles. Le Conseil d'accréditation décide des accréditations de programmes sur proposition de l'Agence suisse d'accréditation ou d'autres agences suisses ou étrangères reconnues par elle.

Assurance de la qualité et système d'accréditation

L'assurance de la qualité constitue l'un des thèmes centraux du nouvel article constitutionnel sur la formation. Elle garantit que les hautes écoles répondent à des exigences élevées en matière d'enseignement, de recherche et de services, et qu'elles s'appliquent à contrôler et à développer la qualité de manière systématique. La loi impose aux hautes écoles qu'elles créent des systèmes d'assurance de la qualité et qu'elles vérifient périodiquement l'atteinte des objectifs fixés. L'accréditation veille à ce que l'assurance de la qualité soit garantie. La loi fixe dorénavant des conditions d'accréditation uniformes pour l'ensemble des institutions de hautes écoles et règle les caractéristiques principales de la procédure d'accréditation.

L'accréditation institutionnelle autorise une haute école à porter l'appellation «université», «haute école spécialisée» ou «haute école pédagogique». Elle représente en outre une condition pour que les hautes écoles de droit public puissent toucher des contributions. Les hautes écoles privées, quant à elles, sont tenues de se soumettre à une accréditation institutionnelle uniquement si elle souhaitent porter l'appellation «université», «haute école spécialisée» ou «haute école pédagogique». L'accréditation de programmes est facultative et présuppose une accréditation institutionnelle.

Garantie du profil HES

Dans la nouvelle loi, les HES conservent le statut de hautes écoles orientées vers la pratique. En référence à la LHES, le profil HES est maintenu par le biais de la définition détaillée des formations préalables actuelles, et tout particulièrement de la maturité professionnelle dans une profession apparentée au domaine d'études. En outre, jusqu'à la mise en œuvre par la Conférence des hautes écoles des conditions d'admission par domaine d'études, les réglementations actuelles de la LHES et de ses dispositions d'exécution restent en vigueur. La loi oblige les HES à proposer des formations orientées vers la pratique et à garantir en règle générale la qualification professionnelle dès le premier cycle d'études.

Planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et répartition des tâches

L'harmonisation, la simplification et la répartition des tâches dans le domaine des hautes écoles à l'échelle nationale jouent un rôle important. À cette fin, la Confédération et les cantons élaborent en commun une planification à l'échelle nationale et une répartition des tâches dans le domaine de la politique des hautes écoles. L'harmonisation comprend trois instruments de planification:

1. Fixation des priorités à l'échelle nationale et mesures nécessaires concernant toutes les hautes écoles. À titre d'exemples de priorités et de mesures à long terme, citons le renforcement de certains domaines d'études, l'amélioration des conditions d'encadrement, la concentration des offres et l'encouragement de pôles de compétences, la création de profils pour les HES et les hautes écoles universitaires et le renforcement de la recherche appliquée et du développement dans le domaine des hautes écoles spécialisées.
2. Répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Le but visé par cette répartition des tâches est non seulement une augmentation de l'efficacité dans la gestion des coûts au moment de dépenser les deniers publics destinés à l'enseignement et à la recherche dans le domaine des hautes écoles, mais aussi le maintien ou l'amélioration de la qualité.

3. Planification financière correspondant au message FRI en cours. Il s'agit ici pour l'essentiel d'une définition harmonisée et transparente des moyens publics requis pour assurer un enseignement et une recherche de haute qualité.

La Conférence des hautes écoles fixe les instruments de planification dans le prolongement d'une procédure en deux temps: d'abord présentation par les hautes écoles de leur planification financière et de développement et ensuite préparation et coordination principalement par la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses.

Financement

La nouvelle loi n'engendre aucune modification au niveau des diverses sources de financement dans le domaine des hautes écoles (collectivités responsables, Confédération, cantons et moyens de tiers). Ces sources de financement ont fait leurs preuves et font la force du système suisse des hautes écoles.

Le financement du domaine des hautes écoles fait désormais partie intégrante de la coordination globale du domaine suisse des hautes écoles assumée par la Confédération et par les cantons. En ce sens, la loi pose des principes que la Confédération et les cantons se doivent d'observer: à signaler tout spécialement la garantie de moyens publics suffisants en faveur d'un enseignement et d'une recherche de haute qualité, l'utilisation économe et efficace des moyens financiers publics et l'encouragement du financement par des tiers.

Les principes régissant le financement sont fixés dans le cadre de la planification financière commune, soit lors de la définition commune des besoins financiers. Les lignes directrices sont déterminées par le cadre financier de planification établi par la Conférence des hautes écoles sur la base des planifications financières de la Confédération et des cantons.

Les coûts de référence jouent un rôle important dans la définition des besoins financiers liés au financement de base des HEU et des HES. Les coûts de référence sont les dépenses par étudiant octroyées pour favoriser un enseignement de qualité. Ils servent de fondement pour le calcul des contributions de base de la Confédération et pour la fixation des contributions versées au titre du concordat. Les taux de financement fixes de la Confédération relatifs au montant total des coûts de référence servent à garantir le financement de base des HEU cantonales et des HES. De la sorte, de manière analogue aux contributions intercantionales, des dépenses liées sont créées dans le domaine du financement de base des HEU et des HES cantonales par la Confédération.

Des contributions fédérales uniformisées et plus fortement axées sur les prestations à l'intention des HEU cantonales et de HES

Conformément au droit actuel, les HES de droit public reçoivent des subventions fédérales sous forme de contributions aux coûts d'exploitation (subventions pour les investissements immobiliers compris) et des contributions aux investissements; de même, les HEU sont subventionnées au moyen de contributions de base, de contributions aux investissements et de contributions liées à des projets. Les HEU et les HES cantonales, ainsi que les institutions du domaine des hautes écoles ayant droit à des contributions, recevront désormais des aides financières uniformes sous forme de contributions de base, de contributions liées à des projets et, nouvellement, de contributions aux frais locatifs.

Toutes ces contributions seront renforcées par des éléments axés sur les prestations. En ce qui concerne les contributions de base, des critères de mesure tels que le nombre de diplômés, la durée moyenne des études et les conditions d'encadrement seront pris en compte. Dans le cas des contributions aux frais locatifs, celles-ci seront complétées de contributions aux investissements afin d'encourager des solutions efficaces. Pour les contributions liées à des projets, des accords sur les prestations seront passés avec les intéressés, dans lesquels les objectifs et les conséquences en cas de non atteinte des objectifs seront fixés.

Règles pour la période de transition

Diverses dispositions transitoires assurent un passage ordonné et harmonieux de l'ancien au nouveau régime légal. Qu'on pense en particulier à la possibilité d'une entrée en vigueur par étape de la loi. Des organes communs doivent tout d'abord être constitués afin qu'ils puissent édicter les conditions et les critères requis pour la mise en œuvre du nouveau système de financement. Ainsi, dans le domaine de la planification et du financement, d'une part, les diverses contributions seront déterminées et pondérées par discipline et par domaine d'études et, d'autre part, des conditions de planification financière et des coûts de référence seront fixés. Les dispositions transitoires devraient en outre empêcher toute augmentation importante et inopinée des dépenses lors du changement de système de financement par la Confédération. Enfin, des mesures de durée limitée sont prévues pour éviter l'effondrement du financement de base des hautes écoles cantonales.