

CHAPITRE 4

NOUVEAU PAYSAGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN SUISSE: QUATRE HAUTES ECOLES FACE AUX ENJEUX DE LA DIFFERENCIATION

Juan F. Perellon et Lukas Baschung

IN : J. PH. LERESCHE, ET AL (2006). *LA FABRIQUE DES SCIENCES. DES INSTITUTIONS AUX PRATIQUES*, LAUSANNE : PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES, PP. 81-100.

1. Introduction

Historiquement sans soubresauts véritables, le contexte de l'enseignement supérieur suisse connaît désormais des transformations importantes. Celles-ci sont médiatisées par la structure fédéraliste du pays qui rend difficile le développement d'une réflexion harmonisée sur l'ensemble du système. Le principe de subsidiarité, par lequel la Confédération n'intervient que dans la mesure où les cantons ne peuvent remplir leurs obligations, est aujourd'hui remis en question. Dès la fin des années 1980, l'harmonisation des cadres légaux universitaires cantonaux avait été mise à l'ordre du jour. Cette tendance s'est renforcée durant les années 1990 et a donné lieu à la révision de la plupart des lois universitaires, avec des résultats variables d'un établissement à l'autre (p. ex. : Perellon et Leresche, 1999 ; Perellon, 2001). Il convient donc de rappeler les différences qui caractérisent les Hautes écoles (HE), notamment en matière d'autonomie institutionnelle et de gouvernance interne¹.

En fait, à y regarder de plus près, il semble difficile de parler d'un «modèle» commun de gouvernance qui serait applicable aux trois secteurs qui composent le système d'enseignement supérieur et de recherche. Au contraire, on peut distinguer, de manière assez nette, le modèle de type présidentieliste - identifiable dans les Ecoles polytechniques fédérales - et des modèles plus collégiaux, présents dans la plupart des universités cantonales. De leur côté, les sept Hautes écoles spécialisées (HES) présentent une image plus floue, où se mélangent des modes différents d'organisation des réseaux qui les constituent. De plus, les différences sont

¹ La problématique traitée dans cet article s'inscrit dans un projet de recherche européen, « Steering of Universities (SUN) » mené dans le cadre du « Network of Excellence PRIME (Policies for Research and Innovation in the Move towards the European Research Area) ».

observables non seulement entre *types* de Hautes écoles, mais aussi entre HE *du même type*. A partir de là, on peut formuler l'hypothèse que la double différence traverse le système d'enseignement supérieur et place les différents établissements dans une relation dissymétrique par rapport aux capacités de changement et de développement stratégique.

Ces considérations constituent le point de départ de ce chapitre qui propose une réflexion sur les modalités de gouvernance du système suisse d'enseignement supérieur. La réflexion se fonde sur le constat d'un découpage de plus en plus affiné, au niveau du système dans son ensemble, entre des niveaux de décision : politique, d'orientation stratégique et d'implémentation institutionnelle. Ce découpage s'est cristallisé dans un cadre légal – la Loi sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (LAU) de 1999 et des textes légaux qui ont accompagné sa mise en place² – et dans une structure de gouvernance spécifique. Il est aujourd'hui en phase de redéfinition, afin de pouvoir prétendre à une plus grande intégration de l'ensemble du système et de ses composantes. En même temps, le découpage entre politique, stratégique et implémentation se fonde sur une vision nouvelle de l'université et de son fonctionnement : traduire en actions les orientations décidées ailleurs.

Dans ce sens, ce chapitre développe une perspective double : d'une part, les relations nouvelles entre la Confédération et les cantons en matière de définition des orientations stratégiques dans le domaine de l'enseignement supérieur ; Ici, l'accent est mis sur la redéfinition des relations entre cantons et Confédération. D'autre part, l'analyse proposée cherche à mettre en évidence la manière dont les nouvelles relations entre acteurs politiques se traduisent au sein des HE, en particulier pour ce qui concerne l'implémentation de décisions politiques. Au travers de ces perspectives, nous cherchons à la fois à mettre en évidence les tensions sous-jacentes aux débats qui nourrissent les réflexions sur la question de la gouvernance de l'enseignement supérieur et à informer ces débats par des apports empiriques au niveau des établissements et du système dans son ensemble.

Il s'agit bien de combiner l'analyse du contexte général des réformes, la manière dont elles sont implémentées au niveau institutionnel et les modifications qu'elles entraînent sur les structures existantes. Nous illustrons ces transformations par des exemples choisis, en

² A savoir, le Concordat intercantonal de coopération universitaire du 9 décembre 1999 et la Convention de coopération entre les cantons universitaires et la Confédération dans le domaine des hautes écoles universitaires du 4 décembre 2000. Ces deux textes accompagnent la mise en place de la LAU et instaurent, d'une part, la nouvelle Conférence universitaire suisse, désormais véritable organe commun à la Confédération et aux cantons, avec des compétences décisionnelles élargies, et, d'autre part, le nouveau régime d'assurance qualité et d'accréditation pour les Hautes écoles universitaires, à l'intérieur duquel l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité des Hautes écoles suisses joue un rôle central.

favorisant une approche comparative basée sur quatre HE : les universités de Bâle (UNIBS), de Lausanne (UNIL) et de Saint-Gall (HSG), ainsi que l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Nous concentrerons notre analyse sur deux thématiques spécifiques, particulièrement débattues : le financement des HE et leur différenciation programmatique (c'est-à-dire le choix d'un profil institutionnel). Ce faisant, nous chercherons à mettre en évidence les relations existant entre types de profil, de financement et d'autonomie. Cette analyse se fondera essentiellement sur les cadres légaux régissant les HE en question et les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Dans les conclusions, nous reviendrons sur les principaux points développés dans le texte et identifierons un certain nombre de pistes de recherche futures.

2. Le contexte politique des réformes : vers une nouvelle forme de coopération fédérale

Les réformes en chantier du système d'enseignement supérieur discutées dans ce chapitre sont marquées par l'anticipation de la manière dont seront appliqués les principes découlant de la nouvelle péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Adoptée en votation populaire en novembre 2004, après dix ans de travaux, la nouvelle RPT constitue une reformulation du lien fédéraliste suisse. Elle va contribuer à désenchevêtrer les tâches publiques, en redéfinissant les modalités de collaboration entre les cantons, d'une part, et entre les cantons et la Confédération, d'autre part.

Dans la mesure où elle incorpore les domaines des universités cantonales et des HES, la RPT provoque une réorganisation des aires de responsabilité dans l'enseignement supérieur qui dépasse le cadre connu jusqu'à présent. Sans anticiper sur les orientations qui seront adoptées *in fine*, deux points nous semblent importants. Le premier concerne la dimension trans-cantonale, qui acquiert une envergure nouvelle : s'il est vrai que l'enseignement supérieur fait désormais partie des domaines dans lesquels la coordination intercantonale doit prévaloir, il reste encore à déterminer les conditions nécessaires pour qu'elle puisse se réaliser. La RPT induit également une modification des relations entre les cantons et pose les bases pour une plus grande harmonisation de leurs vues. Dans cette perspective, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) peut être en mesure de développer une certaine cohérence de vues en matière de politiques de l'enseignement supérieur, bien que ses actions dans ce domaine aient été rares jusqu'à présent.

Cependant, la RPT semble poser une autre question : dans quelle mesure la collaboration intercantonale, renforcée dans le cadre de la réforme, souffrirait-elle d'un manque de légitimité démocratique. A noter ici la manière dont s'enchevêtrent les niveaux de

responsabilité et les contradictions qui risquent d'apparaître : au niveau des universités cantonales, par exemple, ce sont les Parlements qui gardent le dernier mot sur les orientations de «leur» université. Ils votent en effet les budgets et peuvent donc influencer sur les stratégies développées. Ceci est en contradiction potentielle avec les souhaits d'une centralisation accrue de l'organisation de l'ensemble du domaine en des instances plus réduites et à fort pouvoir décisionnel – comme l'instance commune Confédération/canton envisagée pour concentrer le pilotage du système d'enseignement supérieur. Pour gérer conjointement un certain nombre de domaines, des accords intercantonaux assurant une certaine cohérence devront être conclus. Le problème ne réside pas dans les cas où les cantons gardent le contrôle de ces concordats, mais bien plutôt lorsque la collaboration est «pilotée» par une instance administrative particulière. L'architecture de gouvernance institutionnelle qui découle de la révision de la Loi sur l'aide aux universités de 1999 (LAU) semble ainsi problématique. Cette structure est aujourd'hui en voie de révision et fondera le cadre dans lequel s'organisera le futur paysage suisse des HE.

3. La future gouvernance de l'enseignement supérieur : propositions au niveau du système

La gouvernance du système suisse d'enseignement supérieur a connu des changements depuis plusieurs années, changements qui se sont très significativement accélérés récemment, en particulier avec des appels à une réorganisation des structures multi-niveaux qui régissent la manière dont la politique des HE est formulée et mise en œuvre en Suisse. Un réseau dense d'agences, de conférences, de départements – fédéraux et cantonaux – ainsi qu'une variété d'organes consultatifs, au sens le plus large, forment la structure multi-niveaux de gouvernance de l'enseignement supérieur suisse. Ce réseau s'étend depuis les administrations cantonales aux départements fédéraux et intègre, à des degrés divers de responsabilité, les acteurs politiques les plus importants. La création, en janvier 2005, d'un Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) – fruit de la réunion de l'ancien Groupement pour la science et la recherche (GSR) et de l'ex-Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES) – est un signe de la réorganisation à l'œuvre au niveau fédéral. Mais, à ce jour, le SER exerce son influence uniquement dans le domaine de la formation supérieure académique, laissant à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) les prérogatives dans le domaine des HES. Ces dernières ressortissent donc à l'aire de compétence du Département fédéral de l'économie (DFE).

Ainsi, le domaine de l'enseignement supérieur est une compétence partagée entre cantons et Confédération. Au niveau fédéral, la responsabilité de l'organisation ainsi que du financement revient au Département fédéral de l'intérieur (DFI), pour ce qui concerne les HE universitaires et le domaine des Ecoles polytechniques et à celui de l'économie en ce qui concerne les HES. Cette division des tâches au niveau fédéral est aujourd'hui au centre de plusieurs débats articulés autour de la révision des articles constitutionnels sur l'éducation. Des propositions parlementaires ont été faites pour que soient réunies dans un seul et unique Département les compétences fédérales en matière de formation supérieure et de recherche. Ceci reviendrait à concentrer dans une instance administrative unique les prérogatives touchant au domaine des HE universitaires et des HES.

3.1. Le paysage des Hautes écoles 2008

C'est précisément dans le sens d'un renforcement de la cohérence du système que s'est mise en place la révision des articles constitutionnels sur l'éducation. Les origines de cette révision remontent au lancement d'une initiative parlementaire, en avril 1997, qui demandait l'élaboration d'une norme constitutionnelle qui permette la création d'un espace suisse de la formation homogène. Après des années de longues et difficiles discussions, un projet a finalement été adopté par les Chambres fédérales en novembre 2005. Soumis à votation populaire en mai 2006, ce projet a également incorporé le nouvel article 63a, qui porte exclusivement sur les HE et qui, dans une large mesure, s'est inspiré de l'esprit qui a marqué la préparation du document «Paysage des Hautes écoles 2008», véritable feuille de route pour tout le secteur de la formation supérieure suisse (GSR, 2004).

Publié en novembre 2004, ce document propose des transformations importantes de la gouvernance du système d'enseignement supérieur helvétique. Ces propositions font partie d'un plus large débat autour de la nécessité de formuler une loi-cadre qui recouvre l'ensemble des secteurs de l'enseignement supérieur et qui remplacerait les autres cadres légaux en vigueur, comme la Loi sur l'aide aux universités (LAU) ou la Loi sur les HES (LHES), révisée en 2004. Concernant les structures de gouvernance, un nouveau pas est franchi en direction de l'intégration du système et de ses composantes, tout en clarifiant les rôles respectifs des cantons et de la Confédération pour le pilotage politique. A ce sujet, rappelons que la révision de la LAU en 1999 a donné naissance à une nouvelle Conférence universitaire suisse (CUS) renforcée et dotée de pouvoirs de décision élargis, notamment sur la durée des études, l'assurance qualité et l'accréditation. Dans la perspective de la répartition des

compétences, il est important de noter qu'aussi bien les cantons que la Confédération avaient alors ouvertement opté pour l'abandon d'une partie de leurs prérogatives politiques respectives dans le domaine de l'enseignement supérieur «académique» - c'est-à-dire dans le domaine des universités cantonales et des écoles polytechniques fédérales – au bénéfice de la CUS refondée. Cette dernière est devenue ainsi un acteur de plus en plus important dans la structure de gouvernance du système et son rôle ira croissant si les orientations proposées sont finalement adoptées. Parmi ces orientations, trois sont particulièrement importantes pour notre propos:

- La première concerne la définition des orientations stratégiques d'un système d'enseignement supérieur intégré, ainsi que les modalités de son pilotage. A ce sujet, le document «Paysage des Hautes écoles 2008» suggère qu'une telle tâche devrait être attribuée à une instance politique commune à la Confédération et aux cantons, regroupant les représentants des collectivités publiques à la tête d'une Haute école, indépendamment du type de Haute école. Cette nouvelle instance serait responsable de la coordination de l'ensemble du système intégré : universités cantonales, HES et écoles polytechniques fédérales. Concrètement, cette proposition impliquerait de regrouper, sous une même structure, des agences qui, aujourd'hui, chapeautent les différents secteurs, à savoir la Conférence universitaire suisse – universités et écoles polytechniques – le Conseil suisse des HES et la Conférence suisse des Hautes écoles pédagogiques (CSHEP). L'avantage indéniable d'un tel scénario réside dans la possibilité de développer une stratégie plus intégrée en termes de répartition des compétences entre types d'établissements, mais aussi entre établissements du même type.
- La seconde orientation suggérée par «Paysage des Hautes écoles 2008» renvoie à la mise en place des décisions stratégiques adoptées par l'instance commune de pilotage. Cette responsabilité incomberait à une nouvelle Conférence des recteurs et présidents des Hautes écoles suisses qui réunirait les représentants de tous les types de Hautes écoles. Cette manière de faire permettrait de renforcer le rôle des HE dans le développement et la mise en place des décisions politiques mais également de constituer une coordination institutionnelle forte, spécialement si cet organe parvient à parler d'une seule et même voix. Ici, c'est principalement en termes de stratégie *bottom up* qu'il s'agit de réfléchir, pour invoquer une pratique coordonnée de la différenciation institutionnelle et programmatique. Il est clair, toutefois, que les

différences qui existent aujourd'hui en termes légaux rendent inégales les potentialités des HE les unes par rapport aux autres. C'est principalement la question de l'autonomie institutionnelle – dont les lois des écoles polytechniques et de l'Université de Lausanne sont les meilleures exemples dans l'espace helvétique – qu'il s'agit de retravailler pour permettre aux représentants des différents établissements de se parler à «armes égales».

- La troisième orientation importante concerne la dimension d'expertise et de débat qui devrait informer les prises de décisions politiques dans le futur. A ce sujet, le document prévoit la création d'un Conseil suisse de l'enseignement supérieur, dont la forme et les prérogatives principales sont encore à définir.

3.2. Autonomie institutionnelle et stratégie de différenciation

Les propositions du «Paysage des Hautes écoles 2008» en matière de gouvernance du système concrétisent une claire répartition des tâches entre la définition des objectifs à atteindre, au niveau du système dans son ensemble, et les mécanismes par lesquels ces objectifs peuvent être atteints. Dans ce contexte, la difficulté réside dans un équilibre à trouver entre, d'une part, la poursuite d'une démarche entamée depuis plusieurs années vers une plus grande coordination du système d'enseignement supérieur et de recherche et, d'autre part, le maintien, dans cette intégration, de la diversité qui caractérise les composantes du système.

C'est donc l'adéquation entre autonomie institutionnelle et stratégie de différenciation que viennent interroger les discussions actuelles autour de la gouvernance de l'enseignement supérieur en Suisse. Dans ce contexte, il faut noter que l'autonomie institutionnelle, dont les différentes Hautes écoles jouissent de manière inégale, renvoie à un renforcement de la capacité d'action des HE à réaliser des décisions formellement adoptées à d'autres niveaux, mais informées le plus souvent par les pratiques institutionnelles. La distinction entre autonomie procédurale et autonomie substantielle (Berdhal, 1999) traduit bien la situation telle qu'elle s'est développée, en Suisse, depuis le milieu des années 1990, et qui se prolonge dans les réflexions autour du «Paysage des Hautes écoles 2008». Il est trop tôt pour dire comment ses orientations seront finalement intégrées dans la future loi-cadre sur les HE qui pourrait, sans à l'horizon 2012, intégrer toutes les composantes du système dans un cadre légal commun. Dans la section suivante, nous analysons de manière empirique la question de

l'autonomie des HE en relation, notamment, avec la capacité de définition d'un profil institutionnel propre. Sur ce point, notons déjà que la notion d'autonomie institutionnelle doit être nuancée à la fois par rapport à l'enjeu lui-même et par rapport aux acteurs.

Une différenciation institutionnelle et programmatique accrue constitue, en effet, un objectif prioritaire dans le contexte helvétique. Jusqu'à ce jour, il s'est traduit par la tentative de combiner deux orientations *a priori* contradictoires : collaboration et concurrence. (p. ex. : Kleiber, 1998). Pour les Hautes écoles, il s'agit de renforcer les domaines de recherche et d'enseignement dans lesquelles elles excellent, pour abandonner ceux dans lesquels leur avantage comparatif est moins important. La situation de concurrence est identique pour toutes les HE, indépendamment du secteur. Leur capacité de réponse, elle, varie non seulement entre les secteurs mais aussi entre Hautes écoles d'un même type³. Plus bas, nous analysons la marge de manœuvre légale dont jouissent différentes HE. A ce stade, il nous apparaît important d'indiquer que, placées en concurrence dans un contexte de ressources financières limitées et de pressions pour des restructurations d'offre de programmes d'études⁴, une HE peut opter pour deux orientations principales (van Vught, 1996) : se différencier de manière significative des profils institutionnels des autres HE ou, au contraire, chercher à développer des comportements stratégiques similaires à ceux adoptés par d'autres établissements qui semblent obtenir des résultats favorables. Autrement dit, une situation de concurrence dans un contexte de ressources financières limitées amènera les universités à développer des comportements tout à fait opposés : copier des stratégies gagnantes – par exemple en termes d'attraction de nouveaux étudiants ou de reconnaissance dans des domaines de recherche spécifiques – ou innover en matière de définition de profil.

Nous n'avons pas connaissance de résultats de recherches qui traduiraient dans l'empirie ces présupposés théoriques empruntés aux analyses institutionnelles (DiMaggio et Power, 1983 ; Pfeffer et Salancik, 1978 ; Birnbaum, 1983). Malgré cette absence de contraste, nous pouvons faire l'hypothèse que, dans le contexte suisse, l'étendue de l'espace des Hautes écoles, même intégré, n'est pas suffisamment large pour autoriser des stratégies institutionnelles aussi potentiellement contradictoires. S'il est vrai qu'une instance politique de coordination de la stratégie d'ensemble fait encore défaut, le futur cadre légal et

³ Aussi bien les universités cantonales que les écoles polytechniques fédérales ou les hautes écoles spécialisées et pédagogiques.

⁴ Ici, c'est principalement de la mise en place de la Déclaration de Bologne dans les Hautes écoles universitaires dont il est question. En effet, les orientations décidées au niveau national laissent suggérer qu'une large coopération sera la norme au niveau des premiers titres académiques, les *Bachelors*, alors que la concurrence s'opérera au niveau des *Masters*, aussi bien consécutifs que spécialisés. Ces derniers devraient constituer un outil important de la différenciation programmatique des universités.

institutionnel devrait favoriser un développement régional de l'offre d'enseignement supérieur qui dépasse les frontières des secteurs actuels. Dans cette perspective, on peut imaginer que le profil institutionnel se construira autour de l'identification d'avantages comparatifs propres – principalement au niveau des *Masters* – plutôt que sur des stratégies de mimétisme. Mais, pour cela, encore faudra-t-il que les cadres légaux qui régiront les HE cantonales ou fédérales leur octroient des marges de manœuvre similaires. La suite de ce chapitre nous indique que, à ce jour, cette situation n'est de loin pas atteinte.

4. Les transformations à l'œuvre : comparaison des choix des profils institutionnels et du financement des Hautes écoles

4.1. L'autonomie en matière de choix du profil

Depuis quelques années déjà, les HE suisses sont sous pression pour renforcer leur profil institutionnel et, ainsi, se (re)positionner favorablement aux plans national et international. Dans la détermination d'un profil institutionnel, elles ne sont pas totalement libres, mais contraintes par les transformations à l'œuvre dans leur environnement. En termes de pilotage, plusieurs questions se posent : quels acteurs déterminent le profil d'une Haute école ? S'agit-il uniquement d'acteurs internes à la Haute école, d'acteurs externes, d'une combinaison des deux ? Les modes de gouvernance dans la détermination du profil institutionnel sont-ils directifs ou participatifs ? Quel est le rôle des autorités politiques ? Finalement, que nous enseignent, en termes d'autonomie des HE, les modalités de définition des profils institutionnels ? Pour tenter d'apporter des éléments de réponses à ces questions, nous allons nous fonder sur les cadres légaux régissant les universités de Bâle (UNIBS), Lausanne (UNIL), Saint-Gall (HSG) et de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Nous choisissons ces quatre HE parce qu'elles sont en grande partie représentatives de la diversité existant dans le paysage suisse des HE universitaires en matière de profil, de financement et de gouvernance⁵. Comme éléments faisant partie de la détermination du profil sont retenus les choix suivants : stratégie propre, filières d'études et grands domaines de recherche et/ou la définition des chaires professorales.

A l'UNIBS, c'est essentiellement le Conseil de l'Université qui maintient les compétences importantes en matière de définition du profil institutionnel. En accord avec la direction, il

⁵ Une analyse similaire et comparative serait la bienvenue avec les Hautes écoles spécialisées et les Hautes écoles pédagogiques. Elle permettrait de mettre en évidence des tendances plus larges et généralisables à l'ensemble du système d'enseignement supérieur.

définit les grands axes qui doivent être développés. Il décide de la création et de la suppression de filières d'études (UNIBS, 1995 : art. 9), ainsi que de l'occupation ou de la libération des chaires (UNIBS, 1996 : art. 7). Le Conseil de l'Université de Bâle est composé de personnalités des domaines scientifique, culturel, économique et politique (dont deux Conseillers d'Etat du canton de Bâle-Ville et un du canton de Bâle-Campagne)⁶ qui ne font pas partie de l'Université. Ces membres sont tous élus par le Conseil d'Etat. Le recteur, le directeur de l'administration et le secrétaire du Conseil de l'Université sont aussi membres du Conseil de l'Université mais seulement avec voix consultative (UNIBS, 1995 : art. 8).

A Saint-Gall, le Conseil de l'Université détermine également l'orientation stratégique de l'Université (HSG, 1997 : art. 64). Il détient la compétence d'élire et de révoquer, à la demande du Sénat⁷, le recteur et les professeurs (HSG, 1988 : art. 9). Le Conseil de l'Université de Saint-Gall est composé de 11 membres, y compris le président, qui est le chef du département cantonal de l'instruction publique (art. 8). Même si rien n'est prescrit légalement quant à la provenance des dix autres membres, il s'agit de personnalités extérieures à l'Université, issues des domaines politique, économique et scientifique. Le Conseil de l'Université est élu par le Grand Conseil (art. 6).

A l'UNIL, la direction définit et met en œuvre la politique générale et à long terme de l'Université. Elle crée et supprime les unités, de sa propre initiative, avec l'accord ou sur proposition des Conseils de facultés concernés (UNIL, 2004 : art. 24). Préavisé par le Conseil de l'Université (art. 29), un plan stratégique pluriannuel est établi en début de législature entre le Conseil d'Etat et l'Université ; ensuite, il est soumis au Grand Conseil pour adoption (art. 9). Le recteur, qui compose la direction de sept membres au maximum (art. 23), est désigné par le Conseil d'Etat sur proposition du Conseil de l'Université (art. 23).

Dans le cas de l'EPFL, c'est le Conseil des EPF qui définit la stratégie du domaine des EPF, ceci dans le cadre du mandat de prestation (EPF, 1991 : art. 25). Le Conseil fédéral soumet le mandat, couvrant une période de quatre ans, à l'approbation de l'Assemblée fédérale. «Le mandat de prestation détermine les priorités et les objectifs du domaine des EPF dans l'enseignement, la recherche et les services durant la période correspondant au mandat (art. 33)». L'assemblée d'école peut faire des propositions à la direction concernant la suppression ou la création d'unités d'enseignement et de recherche (art. 31). Le Conseil des EPF se compose d'un président, d'un vice-président, d'un directeur d'un établissement de

⁶ La notion de personnalité politique est utilisée au sens large. Ainsi, il peut s'agir d'acteurs politiques anciens ou actuels.

⁷ Organe académique supérieur.

recherche, d'un membre proposé par les assemblées des écoles, de cinq membres supplémentaires et des deux présidents des écoles, désormais membres d'office du Conseil des EPF. Ces membres, issus surtout du domaine scientifique, mais aussi des domaines politique et économique, sont élus par le Conseil fédéral pour quatre ans (art. 24).

Tableau 1 : Compétence en matière de choix du profil des HE

	UNIBS	HSG	UNIL	EPFL
<i>Organe compétent</i>	Conseil de l'Université	Conseil de l'Université	Direction (avec recteur à sa tête)	Conseil des EPF
<i>Composition</i>	Acteurs externes (pol., écon., scient., cult.) dont 3 Conseillers d'Etat (2 BS et 1 BL)	Acteurs externes (pol., écon., scient.) dont un Conseiller d'Etat	Acteurs internes	Acteurs internes et externes (scient., pol., écon.)
<i>Elu par</i>	Conseil d'Etat	Grand Conseil	Conseil d'Etat sur proposition du Conseil de l'Université	Conseil fédéral
<i>Autre organe impliqué</i>	Direction universitaire	<i>Regenz</i>	Conseil d'Etat	Assemblée d'école

Ces quatre cas permettent d'identifier trois constellations d'acteurs compétents pour la détermination du profil institutionnel. Le premier type est celui de l'UNIL où l'organe principalement responsable, la direction, est exclusivement composé de personnes «internes» à l'Université. Le deuxième type est mixte : le Conseil des EPF se compose de personnes « internes », dont le président de l'EPFL, et de personnes « externes » au domaine des EPF. Les organes responsables des Universités de Bâle et de Saint-Gall se composent uniquement de personnes «externes» aux institutions, et forment ainsi le troisième type.

Au niveau des autorités politiques, nous constatons également des degrés d'implication variés. A la HSG, un Conseiller d'Etat fait partie de l'organe responsable. Trois Conseillers d'Etat siègent au Conseil de l'Université bâloise. Dans les organes compétents de l'UNIL et de l'EPFL, les gouvernements sont absents du processus d'élaboration de la stratégie institutionnelle. Les parlements cantonaux sont représentés dans tous les organes compétents par un ou plusieurs membres⁸, sauf dans le cas de l'UNIL. En général, les autorités politiques interviennent toutes dans l'élection des organes responsables. Dans les cas de l'UNIBS, de l'UNIL et de l'EPFL, l'instance de nomination est l'exécutif (respectivement du canton ou de la Confédération), à Saint-Gall, c'est le législatif qui s'en charge. D'une manière générale, le

⁸ Dans le cas de l'EPFL, il s'agit d'une parlementaire du canton du Tessin.

le poids des autorités politiques semble donc être plus fort dans les universités de Bâle et de Saint-Gall qu'à l'EPFL et, surtout, à l'UNIL.

Toutes ces observations se basent sur les cadres légaux des institutions en question et les compositions actuelles⁹ des organes compétents. Les rapports de force réels en matière de définition des profils ne reflètent pas forcément toujours ce qui se trouve dans les bases légales. Par ailleurs, leur degré de souplesse varie et ne permet pas, dans tous les cas, d'en tirer des conclusions définitives.

L'autonomie institutionnelle des différents établissements vis-à-vis des acteurs externes aux HE et des autorités politiques, en particulier en matière de choix du profil, varie assez fortement. Nous résumons et traduisons ces variations sur une échelle de un à trois «+».

Tableau 2 : Degré d'autonomie institutionnelle de la HE vis-à-vis des acteurs externes, en particulier politiques, en matière de définition du profil.

Haute école	UNIBS	HSG	UNIL	EPFL
Degré d'autonomie institutionnelle	+	+	+++	++

Echelle : 1 à 3 « + » (+ = faible autonomie, +++ = forte autonomie)

Les éléments étudiés montrent une grande diversité parmi ces quatre HE. Mais celles-ci ont aussi une spécificité en commun : les différents corps académiques (professeurs, corps intermédiaire, étudiants, personnel administratif et technique) ne sont pas représentés dans l'organe compétent en matière de définition du profil. Il s'agit donc de modes de gouvernement directifs reflétant une logique d'efficacité qui se caractérise par l'abandon de structures à caractère plus collégial.

4.2. L'intégration du système : la redéfinition des profils et des autorités de tutelle

Comme relevé plus haut, les HE suisses sont placées devant l'obligation d'une coopération renforcée. Dans les faits, les mesures de coopération développées ont un impact sur les profils institutionnels. Elles peuvent signifier des concentrations en matière d'offre d'enseignement ou d'activités de recherche et, donc, pour certaines HE, l'abandon de filières d'études ou de domaines scientifiques particuliers. Désormais, il apparaît de plus en plus difficile de justifier l'existence de filières d'études identiques dans des établissements voisins, même si le contenu de ces enseignements n'est pas nécessairement identique.

⁹ Etat: avril 2006.

Les trois HE lémaniques occupent un espace géographique restreint. Dans le cas de l'UNIL et de l'EPFL, les deux campus se trouvent même l'un à côté de l'autre. Historiquement, ces deux établissements ont développé des filières d'études très similaires, voire identiques. Dès la fin des années 1980, et de manière plus soutenue durant les années 1990, l'idée a fait son chemin que ces filières pourraient être regroupées au sein d'une des deux institutions. En outre, comme aujourd'hui, le discours politique de l'époque encourageait ce genre de redistribution des disciplines. Ainsi, les mathématiques, la physique et la chimie ont été transférées de l'UNIL à l'EPFL (UNIL-EPFL, 2001). Deux ans plus tard, la section de pharmacie de l'UNIL a été transférée à l'UNIGE (UNIL-UNIGE, 2003) pour créer «l'Ecole de Pharmacie Genève-Lausanne», après le vote de la population vaudoise, en juin 2001. Ces deux transferts peuvent être vus comme des exemples concrets d'intégration du système. Ils ont profondément modifié le profil de l'UNIL : d'une université «universelle», elle est devenue, de manière volontaire et affirmée, une université plus spécialisée en sciences sociales et humaines, avec une dimension toujours forte dans les domaines de la biologie et de la médecine.

En 2000, l'UNIBS a fondé avec l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (ETHZ) un centre commun de sciences pharmaceutiques (UNIBS-ETHZ, 2000). En plus, elle fait partie d'un réseau transfrontalier de sept universités formant la «Confédération Européenne des Universités du Rhin supérieur (EUCOR)». Cependant, il s'agit de coopérations moins approfondies et dont les effets sur le profil de l'UNIBS sont moindres et guère comparables avec le cas de l'UNIL.

Les HE sont soumises à d'autres contraintes lors de la définition de leur profil institutionnel. Parfois, elles sont obligées de le modifier en raison de la pression financière croissante. Par exemple, en vue de la convention de prestations 2005-2008, le Conseil de l'Université de l'UNIBS a proposé une modification de son offre de formation en renforçant les domaines «ayant de l'avenir» comme les sciences de la vie (*life sciences*) et de la société, ainsi qu'une réduction des domaines «non-centraux» (UNIBS, 2004). Il prévoit même que plusieurs unités, comme l'astronomie, la géologie et la slavistique soient intégrées dans d'autres filières d'études, avec l'obligation d'atteindre les buts d'assainissement formulés pour l'ensemble de la Haute école (UNIBS, 2005).

La pression financière croissante n'a pas seulement un effet sur le profil mais aussi sur les autorités de tutelle de l'UNIBS. Ainsi, les gouvernements cantonaux de Bâle-Ville et Bâle-Campagne ont mis en consultation un rapport commun en vue de la constitution de «l'Université des deux Bâles». Ce rapport prévoit une augmentation forte des contributions

financières du canton de Bâle-Campagne avec, en contrepartie, le droit de siéger dans l'organe directeur de l'Université (NZZ, 30.9.2005). Comme indiqué plus haut, la nouvelle RPT implique une gestion commune des universités et des HES. «L'Université des deux Bâles» serait ainsi la première université suisse co-pilotée par deux cantons à parts égales.

4.3. Autonomie et financement : les sources de financement

Nous avons vu, dans le cas de l'UNIBS, que les aspects relatifs aux ressources financières peuvent affecter directement la définition d'un profil institutionnel. Mais l'inverse est également possible puisque le profil institutionnel - c'est-à-dire les champs disciplinaires présents dans une HE - contribue à déterminer les possibilités d'acquisition de moyens financiers tiers (ainsi que les types de ces moyens).

Le tableau 3 montre que le poids des différents types de financement peut varier de manière significative d'une discipline à l'autre. Ainsi, les sciences économiques génèrent-elles le plus de ressources externes (sans FNS) (29.4%) et les sciences naturelles le plus de ressources du FNS (15.4%).

Tableaux 3 : Financement des charges HEU selon le groupe de domaines d'activité et la source (en %, 2004).

	Compte de la haute école	FNS	Autres sources externes	Total
Sciences humaines et sociales	84.3	6.3	9.3	100
Sciences économiques	66.9	3.7	29.4	100
Droit	84.4	3.0	12.6	100
Sciences exactes + naturelles	73.0	15.4	11.6	100
Médecine + pharmacie	73.1	8.1	18.8	100
Sciences techniques	74.2	4.4	21.4	100
Interdisciplinaire + autre	71.7	3.7	24.7	100
Domaine central	93.7	0.5	5.8	100
Total	79.1	7.1	13.8	100

Source : OFS, 2005.

Ces spécificités disciplinaires ont un impact fort sur le poids des différentes sources de financement. Il n'est donc pas surprenant d'observer que la HSG, par son profil clairement orienté vers les sciences économiques, acquiert presque la moitié de ses ressources financières (45.2%) par des moyens tiers. Par contre, à l'EPFL, où cette filière d'étude n'est pas offerte, la part des fonds de tiers est relativement basse (7.7%). Finalement, les deux autres HE

analysées ici, qui ont un profil plus large, comprenant les sciences économiques, se situent dans une situation intermédiaire (UNIBS : 17% ; UNIL : 18.2%).

Tableau 4 : Financement des charges HEU selon la HE et l'origine (en %, 2004).

	UNIBS	HSG	UNIL	EPFL
Confédération	24.7%	22.4%	27.2%	91.9%
Canton	58.3%	32.4%	54.7%	0.5%
Tiers	17%	45.2%	18.2%	7.7%

Source : OFS, Indicateurs des HE universitaires, 2005.

Ces chiffres traduisent également les volontés exprimées dans les bases légales respectives. La HSG expose clairement ses intentions : «A long terme, les instituts scientifiques et les instances de recherche doivent s'autofinancer (art.112)». Les autres Hautes écoles cherchent également à obtenir des ressources de tiers. Mais il ressort aussi de leurs bases légales une certaine précaution, exprimée parfois en des termes assez généraux, par rapport à d'éventuels conflits d'intérêts (UNIBS, 1993 ; UNIL, 2004 : art.68 ; EPF, 1991 : art.10).

Les HE peuvent améliorer leur situation financière moyennant la réalisation de prestations de services, de mandats de recherche et en attirant plus de ressources découlant de la recherche compétitive¹⁰. Même si le FNS n'est pas la seule source de financement de la recherche, sa part dans les budgets des HE est un bon indicateur de cette activité. Les données chiffrées nous montrent que la HE qui dispose du montant le plus élevé de ressources de tiers, à savoir la HSG, est aussi celle dont la part du financement «FNS» est la plus réduite. L'UNIBS se situe dans une position intermédiaire en ce qui concerne la part de ressources de tiers, alors qu'elle se place en tête des HE considérées dans ce chapitre pour les financements obtenus du FNS. Ces derniers sont plus réduits pour l'UNIL et pour l'EPFL. Pourtant, si l'on considère la part du compte des deux établissements (qui est plus petite que celle de l'UNIBS), on peut considérer qu'ils disposent de financements plus élevés provenant de la CTI, des programmes internationaux de recherche et de l'«Union Européenne».

Tableau 5 : Financement des charges des HEU¹¹ selon HE et source (en %).

¹⁰ Sur les différents instruments de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche en Suisse, en comparaison internationale, cf. Benninghoff et al. (2005).

¹¹ Source : OFS, 2005.

	UNIBS	HSG	UNIL	EPFL
Compte ¹² de la HE	77.3%	59.7%	74.5%	75.5%
Ressources «FNS» sur l'ensemble des ressources	12%	1.1%	7.8%	7.5%
Autres moyens tiers ¹³	10.7%	39.2%	17.8%	17%

Source : OFS, Indicateurs des HE universitaires, 2005.

D'un point de vue financier, les activités de recherche sont plus importantes dans les Universités de Bâle, de Lausanne et de l'EPFL que dans la HSG. Par contre, les prestations de service semblent jouer un rôle plus important dans la HSG. Cela génère deux types d'autonomie en matière de financement ou, autrement dit, deux formes différentes de dépendance aux ressources financières.

La HSG, qui se finance presque à moitié par des prestations de services, dispose d'une autonomie assez respectable vis-à-vis de l'autorité politique. Cependant, cette autonomie se fait en contrepartie d'une dépendance vis-à-vis du secteur économique. Les institutions avec une proportion moindre de ressources provenant de prestations de services - l'UNIBS, l'UNIL et l'EPFL, dans notre analyse - sont plus autonomes par rapport aux milieux économiques et industriels, mais aussi plus dépendants de l'autorité politique.

Ceci nous indique que la notion d'autonomie doit être utilisée avec prudence et replacée dans son contexte. Etre autonome dans un domaine ne signifie par forcément qu'on l'est également dans un autre. Ainsi, dans le contexte du choix du profil, l'UNIL paraît particulièrement autonome vis-à-vis de l'Etat. Par contre, en ce qui concerne l'origine de ses sources de financement, elle en est extrêmement dépendante. L'implication des acteurs politiques dans le choix du profil de la HSG est relativement importante tandis que leur rôle est moindre en matière de financement. Grâce à son profil spécialisé, elle parvient en effet à générer des ressources significatives dans le secteur privé. Quelle que soit la forme d'autonomie, elle n'est jamais absolue : une forme d'autonomie crée une forme de dépendance par rapport à d'autres acteurs.

5. Conclusions

Même si le projet «Paysage des Hautes écoles 2008» est loin d'avoir été totalement mis en œuvre, il provoque déjà certains effets. Ainsi, ce chapitre a indiqué comment la collaboration

¹² Moyens financiers dont le versement aux hautes écoles est assuré régulièrement. Source: OFS, 2005.

¹³ Programmes internationaux et Union européenne, Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), mandats de recherche publics et privés, revenus de prestation de services et de la formation continue. Source: OFS, 2005.

intercantonale, voire entre cantons et Confédération, joue un rôle d'intégration. Une concentration importante des forces et un partage des compétences ont eu lieu entre les trois HE lémaniques. De même, dans un futur proche, l'Université de Bâle sera financée à parts égales par deux cantons.

Au vu des changements qui s'opèrent, et qui vont encore s'opérer, au niveau du système, on peut se demander comment les formes de gouvernance internes aux HE vont s'adapter à la nouvelle donne. Il est ainsi légitime de s'interroger sur ce que les HE vont considérer comme plus avantageux pour leurs intérêts propres : une gouvernance avec, en première ligne, un acteur «interne» (la direction ou un Conseil de l'Université, composé uniquement de personnes faisant partie de l'Université), un acteur «mixte» ou un acteur «externe» (Conseil de l'Université avec des personnes «extérieures»). Nous avons montré plus haut la diversité des modalités de gouvernance interne par rapport à l'enjeu crucial du choix du profil. Mais la question du type de gouvernance interne doit être posée de manière générale. Elle sera décisive pour les HE afin de faire entendre leur(s) voix dans le paysage futur.

Les moyens de réagir vis-à-vis des coupes budgétaires, causées, entre autres, par les problèmes financiers des collectivités publiques et l'accroissement du nombre d'étudiants, ne sont pas les mêmes pour toutes les Hautes écoles. Les réponses aux exigences de changement, posées dans le projet «Paysage des Hautes écoles 2008», vont varier aussi en fonction des établissements. Leurs profils institutionnels et, par conséquent, leurs sources de financement varient. Il en résulte des types et des degrés d'autonomie différents qui varient selon le contexte. On doit se demander quels en seront les effets sur le pilotage commun du système, tel qu'envisagé dans le document «Paysage des Hautes écoles 2008». Une des idées importantes du projet consiste dans le renforcement de la différenciation du système dans son ensemble, notamment par la répartition des tâches entre HE, aussi bien dans le domaine de l'enseignement que de la recherche. Ici, il est légitime de se demander dans quelle mesure un financement compétitif des activités de recherche – voire d'enseignement – ne placerait-il pas les HE dans une situation inégale devant les sources de financement. En effet, l'exigence de différenciation place les HE dans une relation dissymétrique par rapport aux sources de financement potentiellement accessibles : comme nous l'avons relevé, le profil d'une HE influence directement les modalités de son autonomie, puisqu'il détermine aussi les possibilités de financement. Un enjeu central des débats actuels et à venir résidera, précisément, dans la définition d'un mode de financement commun des trois types de Hautes écoles. Le pilotage intégré du système est à ce prix.

Bibliographie

Benninghoff M., Perellon J.-F., Leresche J.-Ph. (2005), «L'efficacité des mesures de financement dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie. Perspectives européennes comparées et leçons pour la Suisse», *Les Cahiers de l'Observatoire*, N°12.

Berdahl R. (1999), «Universities and Governments in the 21st Century. The US Experience», in Braun D. et Merrien F.-X., *Towards a New Model of Governance for Universities. A Comparative View*, Londres, Jessica Kingsley Publishers, pp. 59-77.

GSR/OFES (2004), *Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles*, Berne.
Birnbaum R., 1983, *Maintaining Diversity in Higher Education*, San Francisco, Jossey-Bass.

DiMaggio P. J., Powell W. W. (1983), «The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields», *American Sociological Review*, No 48, pp. 147-160.

Neue Zürcher Zeitung (2005), *Auf dem Weg zur Universität beider Basel. Bericht über die gemeinsame Trägerschaft*, 30.9.2005.

Perellon J. F., Leresche J. Ph. (1999), «Co-ordinating the Impossible? Current Changes of Governance Patterns in Swiss University Policy» in Braun D. et Merrien F.-X., *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Londres, Jessica Kingsley Publishers, pp. 199-140.

Pfeffer J., Salancik G. R. (1978), *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, New York, Harper and Row.

Kleiber Ch. (1998), *Vers une société fondée sur l'éducation, la science et la culture. Un projet d'avenir pour les Hautes Ecoles suisses*. Berne, GSR.

Perellon J. F. (2001), «The Governance of Higher Education in a Federal Country. The Case of Switzerland», *Tertiary Education and Management*, No 7, pp. 211-224.

Van Vught F. (1996), «Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems» in Meek, V. L; Goedegebuure, L.; Kivinen, O.; Rinne, R., *The Mockers and Mocked. Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Oxford, New York, etc. : Pergamon Press, 42-58.

Bases légales:

Ecole polytechnique fédérale. 4.10.1991 (état 9.12.2003). *Loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales*.

Universität Basel (1993), *Leitbild*.

Universität Basel (2001), *Strategie und Finanzierung*.

Universität Basel (2001), *Finanzordnung der Universität Basel*.

Universität Basel (2005), *Jahresbericht 2004*.

Universität Basel (8.11.1995), *Gesetz über die Universität Basel*.

Universität Basel (6.3.1996), *Statut der Universität Basel*.

Universität Basel/ETZH (31.5.2000), *Vereinbarung zwischen der Universität Basel und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich über das Zentrum für Pharmazeutische Wissenschaften Basel-Zürich (ZPHW)*.

Université de Lausanne (6.7.2004), *Loi sur l'Université de Lausanne*. Université de Lausanne. 24.11.2005. *Disposition d'application du Règlement*.

Université de Lausanne (15.12.2003), *Directives du Rectorat concernant la signature des contrats de recherche avec des tiers*. Université de Lausanne/Ecole polytechnique fédérale de Lausanne. 27.8.2001 (état 1.4.2004). *Arrêté approuvant la convention du 10 juillet 2001 entre l'UNIL et EPFL pour le transfert à l'EPFL de la Section de chimie, de l'Institut de mathématiques et de la Section de physique de la Faculté des sciences de l'UNIL, ainsi que pour l'échange de prestations d'enseignement et de services*.

Université de Lausanne/Université de Genève (12.11.2003 ; état 1.4.2004), *Arrêté ratifiant la convention du 8 juillet 2003 entre l'UNIL et l'UNIGE réglant le transfert à l'UNIGE de la Section de pharmacie de la Faculté des sciences de l'Université de Lausanne*.

Universität St.Gallen (3.11.1997), *Statut der Universität St.Gallen (USSG)*.

Universität St.Gallen (26.5.1988), *Universitätsgesetz*.