

Assurance de la qualité, planification et financement dans la LAHE

La garantie de l'assurance de la qualité et la coordination par la Confédération et les cantons dans le domaine des hautes écoles suisses sont toutes deux au cœur du nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles. L'exposé qui suit explique de quelle manière le projet de loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)¹ met en œuvre ces points essentiels. Concernant l'assurance de la qualité, le projet de loi prévoit des règles uniformes pour l'accréditation et un conseil d'accréditation disposant de sa propre agence. Ce projet définit par ailleurs les instruments et procédures pour la coordination. Les nouveautés dans le domaine du financement des hautes écoles y sont étroitement liées: il gagne en uniformité, en transparence, en fiabilité et est plus fortement axé sur les prestations.

1 Voir le message du Conseil fédéral du 29 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (FF 2009 4067 ss.).



Ursula Renold
Directrice, Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), Berne



L'assurance de la qualité en tant que telle incombe aux hautes écoles exclusivement. La Confédération et les cantons leur délivrent une accréditation suivant la LAHE, en veillant à ce que ce chapitre fasse l'objet d'un traitement efficace suivant des critères communs.

Photo: Keystone

L'assurance de la qualité dans le domaine suisse des hautes écoles

L'un des éléments centraux du nouvel art. 63a Cst. sur les hautes écoles est la «garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles». Cette notion apparaît déjà dans l'article sur l'éducation, qui charge la Confédération et les cantons de veiller «à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation» (art. 61a, al. 1, Cst.). Ce mandat constitutionnel montre clairement la façon dont la coordination globale et l'autonomie des hautes écoles s'imbriquent l'une dans l'autre: l'assurance de la qualité en tant que telle incombe aux hautes écoles exclusivement (art. 27, al. 2, LAHE). La Confédération et les cantons veillent à ce que ce chapitre fasse l'objet d'un traitement efficace suivant des critères communs.

L'assurance de la qualité est réglée par la procédure d'accréditation institutionnelle. Celle-ci permet de vérifier que les systèmes qui l'organisent garantissent bien, par exemple, un enseignement, une recherche et des services de qualité, ainsi qu'une qualification

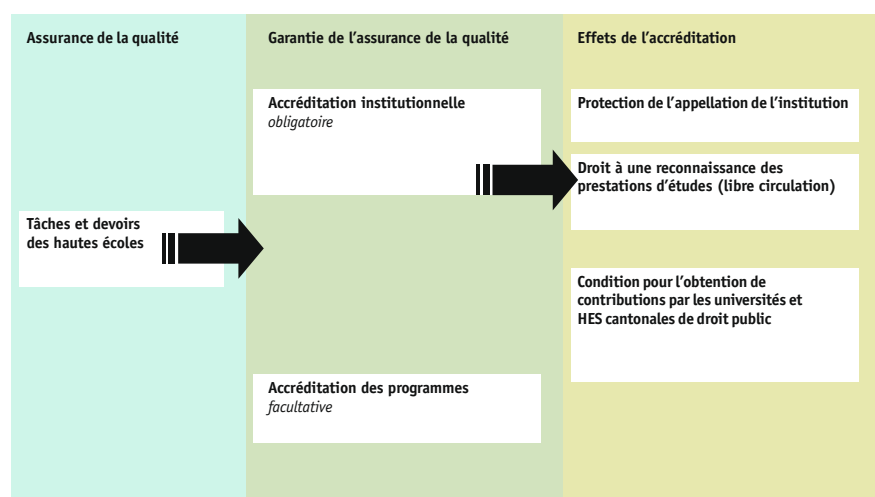
appropriée du personnel. Elle sert également à contrôler que l'organisation et la direction des hautes écoles sont efficaces et que les institutions remplissent leur mandat (voir l'art. 30, al. 1, let. a, LAHE). Ces conditions doivent se refléter dans les directives d'accréditation (art. 30, al. 2 LAHE). Les systèmes d'assurance de la qualité des hautes écoles spécialisées (HES) doivent, en outre, garantir le respect des conditions d'admission et des principes concernant la nature des études (art. 30, al. 1, let. a, ch. 2, LAHE).

Uniformisation de la réglementation sur l'accréditation

Outre les conditions d'accréditation mentionnées, la nouvelle LAHE définit les caractéristiques principales de la procédure d'accréditation, dont la responsabilité est confiée à un organe indépendant, le Conseil suisse d'accréditation, ainsi qu'à l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité, qui lui est subordonnée (art. 22 et 23 LAHE). Cette première institution est désormais responsable des questions d'assurance de la

Graphique 1

Assurance de la qualité et accréditation (art. 27 ss. LAHE)



Source: OFFT / La Vie économique

qualité et d'accréditation pour l'ensemble des hautes écoles. C'est elle qui prend les décisions relatives aux accréditations et élabore les principales directives en ce domaine à l'intention du Conseil des hautes écoles.

Le Conseil d'accréditation, organe spécialisé n'étant soumis à aucune directive, est nommé par le Conseil des hautes écoles pour quatre ans. Il comprend de quinze à vingt membres qui représentent notamment les hautes écoles, le monde du travail et les étudiants. L'Agence mène la procédure d'accréditation: elle examine les demandes et elle soumet des propositions au Conseil d'accréditation (art. 32 et 33 LAHE). En outre, la LAHE donne la possibilité à d'autres agences d'accréditation suisses ou étrangères reconnues par le Conseil d'accréditation d'adresser des propositions d'accréditation de programmes.

Appellations protégées

La LAHE associe des effets importants à l'accréditation institutionnelle (voir *graphique 1*). Elle constitue d'abord l'une des conditions requises pour que les hautes écoles universitaires (HEU) et les HES cantonales de droit public soient reconnues en tant qu'ayants droit et puissent recevoir des contributions fédérales (art. 45 LAHE). Par ailleurs, les hautes écoles de droit public comme celles qui relèvent du privé n'acquiescent le droit de s'appeler «université», «haute école spécialisée» ou «haute école pédagogique» qu'après avoir obtenu une accréditation institutionnelle (art. 29, 62 et 63 LAHE). Le droit à l'appellation et la protection de celle-ci sont ainsi réglementés au niveau national. De cette façon, les prestataires privés désireux

de bénéficier d'une telle reconnaissance devront répondre aux exigences minimales.

Par rapport à la situation actuelle, la loi introduit donc quelques nouveautés notables. Contrairement aux exigences des normes internationales, il n'existe aujourd'hui aucune autorité d'accréditation nationale indépendante, ni pour les HEU (Conférence universitaire suisse) ni pour les HES (DFE). De plus, toutes les hautes écoles des cantons et de la Confédération ne possèdent pas une accréditation institutionnelle. La grande diversité actuelle des réglementations et des responsabilités en matière d'accréditation pour les hautes écoles – quelles soient universitaires, spécialisées ou pédagogiques – sera également simplifiée dans la nouvelle LAHE. Des réglementations uniformisées en matière d'accréditation sont indispensables pour la cohérence interne de l'ensemble du degré tertiaire A, afin de mieux comparer les services propres à chaque haute école et d'améliorer leur acceptation réciproque et la perméabilité, notamment entre les HEU et les HES. Un système de réglementations uniformisées favorise l'équivalence des hautes écoles universitaires et des hautes écoles spécialisées au niveau international. En introduisant une accréditation institutionnelle obligatoire – qui ne s'adresse donc plus aux seuls programmes –, la LAHE prend en compte l'autonomie des hautes écoles et l'évolution internationale.

Garantie du profil HES

Lors de la procédure de consultation, les HES ont exprimé leur crainte de voir l'abrogation de la loi qui les organise entraîner la perte de leur statut spécifique orienté vers la pratique. Face à ces craintes, le Conseil fédéral a apporté certaines précisions: les conditions d'admission, l'orientation vers la pratique et l'exigence d'une qualification professionnelle sont maintenant inscrites dans la loi (art. 25 et 26 LAHE). D'autres particularités propres aux HES sont à prendre en considération afin qu'elles puissent conserver leur différence (par ex. en ce qui concerne la définition des directives d'accréditation, la détermination des coûts de référence, les taux de financement de la Confédération ou les critères permettant de calculer les contributions fédérales). Ces précisions n'empiètent pas sur l'autonomie propre aux HES mais, au contraire, garantissent non seulement leur particularité, mais aussi leur équivalence. Par rapport au droit actuellement en vigueur, l'autonomie des hautes écoles s'en trouve élargie: par exemple, les filières d'études HES ne doivent plus être approuvées par le DFE.

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

Le nouvel article constitutionnel donne à la Confédération et aux cantons la responsabilité conjointe du domaine suisse des hautes écoles. L'objectif principal du projet de loi est de veiller à sa qualité, à sa compétitivité et à sa coordination (art. 1, al. 1, LAHE). Il convient dès aujourd'hui de considérer ce domaine comme une partie intégrante de l'espace européen et mondial des hautes écoles. La qualité et la compétitivité doivent de ce fait être mesurées à l'aune des critères internationaux.

Le rapport de la Commission du Conseil national concernant l'article constitutionnel sur l'éducation expose les faiblesses actuelles. Elles touchent notamment aux différences, en partie «non justifiables», en matière de coûts entre des filières d'études comparables proposées par des hautes écoles différentes, à la transparence dans la répartition des moyens, à la répartition des tâches entre les établissements et à la coordination du système au niveau national². Face au caractère limité des fonds publics et à la mondialisation de la formation et de la recherche – source de concurrence et donc de pression sur les hautes écoles suisses –, il est crucial d'améliorer l'harmonisation au niveau national.

Sur quoi cette dernière repose-t-elle? La loi définit uniquement les instruments nécessaires à l'harmonisation et la procédure à suivre. Le contenu et les activités de coordination relèvent des acteurs concernés. Cette réglementation nationale est la première qui permet aux responsables politiques d'améliorer la visibilité du domaine suisse des hautes écoles au niveau européen et mondial.

La nouvelle planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la nouvelle répartition des tâches comprennent trois instruments, qui correspondent à trois étapes différentes (art. 36; voir *graphique 2*) et qui sont décrits ci-après.

Définition des priorités

Cet instrument permet au Conseil des hautes écoles de formuler les objectifs essentiels que ce domaine devra poursuivre – ceux-ci s'étalent généralement sur une période plus longue que les périodes FRI de quatre ans – et soutient ses réalisations par le biais de contributions liées à des projets. On peut ainsi citer le renforcement de certaines disciplines ou domaines d'études pour permettre à la Suisse d'y figurer en meilleure position au niveau international, l'améliora-

tion des conditions d'encadrement, la concentration des offres et la création de pôles de compétences, ainsi que le soutien au développement des profils des HES et des HEU.

Répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux

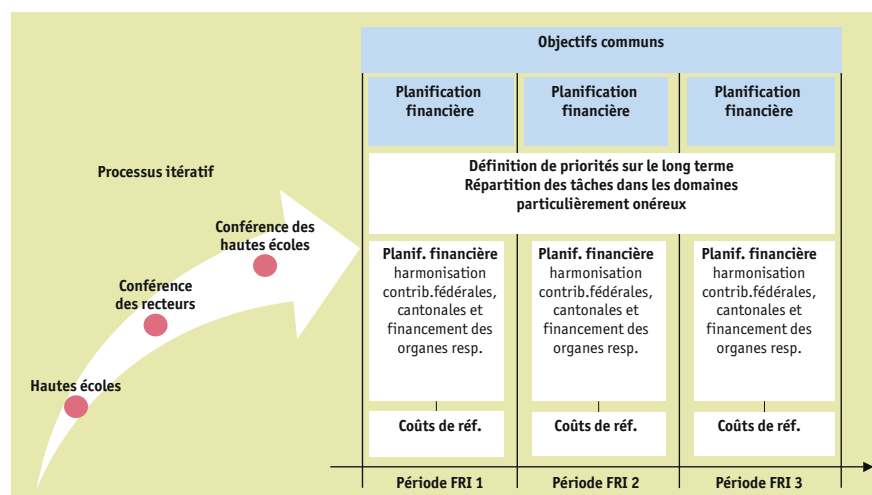
L'accord entre les organes responsables des hautes écoles sur une répartition durable des tâches dans les domaines particulièrement onéreux fait partie des objectifs majeurs de l'article constitutionnel. Cette répartition n'est en aucun cas restreinte dans le temps aux périodes FRI de quatre ans. Cela représente un véritable défi car l'Assemblée fédérale peut décider elle-même d'une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux en cas d'échec de la Conférence des hautes écoles et faire dépendre son soutien du respect de la décision prise (art. 63a, al. 5, Cst.). L'instrument de répartition des tâches sert à répartir les priorités au sein du domaine des hautes écoles et à optimiser l'utilisation des ressources disponibles (art. 40, al. 1, LAHE). La Conférence des hautes écoles peut décider d'une répartition des tâches applicable à tous les acteurs concernés de manière contraignante dans les domaines particulièrement onéreux. C'est sciemment que ces domaines ne sont pas nommés dans la loi, car ils peuvent évoluer au fil du temps. Ils devront être identifiés dès que cet instrument de coordination commencera à être appliqué. Il est du ressort de la Conférence plénière d'édicter des principes généraux permettant de définir les domaines particulièrement onéreux (art. 11, al. 2, LAHE) et de donner ensuite des directives cohérentes au Conseil des hautes écoles. La deuxième étape consistera à évaluer, pour tout domaine particulièrement onéreux identifié, s'il est réellement nécessaire de répartir les tâches et de créer des pôles de compétences (gain d'efficacité). De telles initiatives doivent contribuer, dans toute la mesure du possible, à améliorer la qualité. La répartition des tâches doit, d'une part, entraîner une baisse des coûts (par étudiant, par exemple) et, d'autre part, préserver ou améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche.

Planification financière

Elle sert essentiellement à déterminer les fonds nécessaires à un enseignement et à une recherche de grande qualité pour l'ensemble du domaine des hautes écoles en tenant compte de la période FRI en cours. Il faut veiller à ce que les fonds soient utilisés de manière efficace et économique et que les hautes écoles s'efforcent d'obtenir des fonds

² Rapport CSEC-CN, article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159 5188).

Graphique 2

Planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et répartition des tâches (art. 36 ss. LAHE)


Source: OFFT / La Vie économique

de tiers (art. 41 LAHE). La procédure de détermination des besoins de fonds est un processus itératif. Le cadre financier de la planification, défini par la Conférence plénière dans le cadre des planifications financières de la Confédération et des cantons (art. 43 LAHE), constitue une ligne directrice imposée selon le principe descendant («top-down»). Ce cadre a une importante fonction de pilotage dans la mesure où il permet, dès la planification financière, de rendre transparents et de corriger sur tous les plans les dépassements futurs. La détermination des besoins découle principalement de la planification financière et de développement propre aux hautes écoles elles-mêmes (art. 37 LAHE). La Conférence des recteurs des hautes écoles suisses prépare une requête à l'intention du Conseil des hautes écoles en s'appuyant sur les planifications financières et de développement qui lui ont été transmises.

Les coûts dits «de référence» jouent un rôle important dans la détermination du financement de base nécessaire aux universités et HES cantonales (art. 44 LAHE). Ils correspondent aux dépenses par étudiant pour un enseignement de qualité. Ils servent de référence au calcul des contributions de base de la Confédération et à la fixation des participations concordataires. Ils comportent également des incitations indirectes: les hautes écoles dont les coûts dépassent clairement ceux de référence fixés devront essayer de les optimiser. La publication du calcul des coûts incitera également les hautes écoles à évaluer de façon critique leurs propres charges et prestations et à procéder aux adaptations nécessaires en interne ou entre elles (mise au net du portefeuille).

Une plus grande sécurité financière

Si le financement de base que la Confédération assure aux universités et aux HES des cantons bénéficie d'une meilleure garantie, cela est également étroitement lié à la planification et à la répartition des tâches. La Confédération s'engage désormais, par le biais de taux de financement fixes, à prendre en charge une partie du montant total des coûts de référence tels qu'établis avec les cantons (art. 50 LAHE). Ainsi, des dépenses liées sont pour la première fois créées dans le domaine du financement de base des hautes écoles cantonales, comme c'est le cas pour les contributions intercantionales.

Enfin, cette nouvelle loi uniformise les différents types de contributions versés aux HEU et aux HES. Les hautes écoles cantonales qui y ont droit ne les reçoivent désormais que sous trois formes: contributions de base, contributions liées à des projets et contributions aux investissements et aux frais locatifs (art. 47 LAHE). Celles-ci seront renforcées par des éléments axés sur les prestations. En ce qui concerne les contributions de base, les critères de calcul axés sur les coûts sont complétés par d'autres axés sur les prestations, tels que le nombre de diplômes, la durée moyenne des études et les conditions d'encadrement. Les contributions aux investissements sont complétées par des aides aux frais locatifs, afin d'encourager les solutions les plus efficaces et les plus économiques dans le domaine des infrastructures immobilières. Finalement, les contributions liées à des projets sont maintenant réparties selon des accords de prestations dans lesquels figurent les objectifs, ainsi que les conséquences dans le cas où ceux-ci ne seraient pas respectés. ■