

L'enseignement supérieur : un paysage marqué par la concurrence entre hautes écoles autonomes

Un document de référence destiné à être discuté par
les trois conférences des recteurs/rectrices CRUS-CSHES-CSHEP

Sommaire	Page
1. Introduction : circonstances et résumé	2
2. A propos de la situation de départ : concurrence et coordination sont-elles antinomiques ?	3
3. Qui pilote, qui décide ? - Un détour théorique du côté de la gouvernance économique	4
4. L'autonomie et la concurrence dans le paysage des hautes écoles	5
4.1. Introduction	5
4.2. La direction politique de l'ensemble du système	6
4.3. La coordination institutionnelle de l'ensemble du système	8
4.4. La direction politique des différentes hautes écoles	8
4.4.1. Les principes régissant la relation entre organes responsables et haute école	
4.4.2. Le contrat de prestations	12
4.4.3. La surveillance politique	13
4.5. La direction académique des hautes écoles	13
Annexe : Une vue d'ensemble des modèles de gouvernance économique (Ordnungspolitik)	16

Introduction

1.1. Les circonstances ayant présidé à la rédaction du présent document

Lors de leur séance commune du 20 septembre 2004, les trois conférences des recteurs/trices CRUS (universités), CSHES (hautes écoles spécialisées) et CSHEP (hautes écoles pédagogiques) ont constaté que:

- dans les débats publics et dans le « Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles »¹, on accordait une large autonomie aux hautes écoles, mais que la conception de ce qu'est l'autonomie d'une haute école variait considérablement d'un acteur à l'autre, et que
- d'un autre côté, le paysage suisse des hautes écoles avait besoin d'une meilleure coordination, celle-ci étant parfois assurée au moyen d'instruments qui tendaient au contraire à restreindre l'autonomie de celles-ci.

Suite à cette discussion, les trois conférences ont chargé leurs secrétariats généraux de rédiger un document de référence devant servir de base à une nouvelle discussion sur ce sujet lors de leur prochaine séance commune agendée au 10 mars 2005. Les secrétariats généraux ont confié à leur tour ce mandat à l'auteur du présent document, à savoir le secrétaire général de la CSHES. L'auteur remercie ici chaleureusement ses collègues de la CRUS et de la CSHEP pour leurs remarques critiques et leurs précieuses suggestions.

1.2. Résumé des résultats

Les principaux résultats présentés dans le présent document peuvent être résumés de la manière suivante:

a) Autonomie

La concurrence implique l'autonomie de ses acteurs. Les hautes écoles suisses sont autonomes

1. dans la mesure où l'organe prévu pour réunir les collectivités ayant la charge des hautes écoles (« Träger », appelé ci-dessous « organe responsable ») se limite à piloter l'ensemble du système régissant le « paysage suisse des hautes écoles », et où
2. l'organe responsable (Träger) des hautes écoles
 - affirme explicitement l'autonomie de la haute école dans ses textes juridiques fondamentaux (constitution, loi, droit régissant les concordats),
 - s'en tient exclusivement au pilotage politique de la haute école, et – par conséquent -
 - délègue ainsi toutes les tâches relevant de la direction opérationnelle de la haute école aux instances de direction de celle-ci.

Les organes responsables sont invités à s'entendre sur une définition commune de l'autonomie des hautes écoles, de manière à garantir à toutes les hautes écoles les mêmes conditions pour leur permettre de prendre part avec succès à la concurrence entre les hautes écoles.

¹ „Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles“ rédigé par le GSR et l'OFES et daté du 20 septembre 2004; le Conseil fédéral en a pris connaissance le 20 octobre 2004, l'a approuvé en lui donnant le statut de ligne directrice pour la réforme du paysage suisse des hautes écoles; dans le texte qui suit, il sera désigné par l'appellation „Rapport sur le paysage des hautes écoles“. Le présent document se réfère à ce rapport et les complète sur certains points.

b) Coordination

La coordination du paysage des hautes écoles est assurée à quatre niveaux :

1. *Organe commun réunissant tous les organes responsables* : il détermine des conditions cadre et des principes identiques pour toutes les hautes écoles.
2. *Conférence commune des recteurs et présidents* : elle assure la coordination institutionnelle au niveau national.
3. *Les organes responsables des hautes écoles* : conjointement avec leurs hautes écoles, elle formulent une stratégie en matière de portefeuilles fondée sur des analyses nationales et internationales y relatives.
4. *Hautes écoles* : elles établissent de manière autonome des coopérations intéressées avec d'autres hautes écoles et se coordonnent entre elles pour être en mesure d'agir efficacement sur le marché de l'enseignement supérieur.

2 A propos de la situation de départ : concurrence et coordination sont-elles antinomiques ?

a) Concurrence

L'espace mondial de l'enseignement supérieur est de plus en plus marqué par la concurrence. L'un des avantages de la concurrence internationale est indubitablement la chance de pouvoir se mesurer en termes de qualité et de performances à des hautes écoles étrangères comparables : Au niveau international, notre standard de recherche et de formation correspond-il encore au « state of the art » ? Cela n'a pas seulement une valeur en soi : dans un monde globalisé avec une économie globalisée, une économie publique nationale n'aura de chances à moyen et à long terme que si son système de formation et de recherche répond lui aussi au minimum à des standards globaux.

Dans un système isolé, ne participant donc pas à la concurrence mondiale, une diminution involontaire de la qualité n'est pas perceptible - ou en tout cas pas repérée à temps -, ce qui la rend pratiquement inéluctable. On connaît suffisamment d'exemples historiques montrant les conséquences de la fermeture durable d'un Etat vis-à-vis de l'étranger²: Au terme de ces périodes d'isolationnisme, on a toujours dû constater qu'en comparaison avec les autres, les pays concernés avaient pris un retard énorme dans leur développement - avec toutes les conséquences désagréables, voire pénibles que cela impliquait.

Il en va de même pour les entreprises actives sur des marchés existant aussi à l'étranger : seule l'exportation permet à ces entreprises de déterminer avec plus ou moins de certitude si elles répondent ou non aux standards internationaux. L'exigence de qualité implique des efforts constants et s'abstenir de se mesurer à un concurrent pourrait conduire à relâcher ses propres efforts.

Depuis longtemps, la participation des hautes écoles suisses à la concurrence internationale ne se pose d'ailleurs plus en termes de choix : elle est incontournable si l'on n'entend pas prendre le risque de les voir régresser automatiquement au rang d'une médiocrité provinciale³.

² L'Albanie après la deuxième guerre mondiale ou le Japon de 1603 à 1868 sont à cet égard des exemples bien connus.

³ Cette conception est confirmée par le „Rapport sur le paysage des hautes écoles“. On y trouve une reconnaissance explicite de l'autonomie des hautes écoles. Ainsi, le chapitre 1.2 (p. 14) s'intitule „L'autonomie - clé du succès“.

b) Coordination

De même que tout le monde admet la situation de concurrence dans le domaine de l'enseignement supérieur, personne ne conteste que, du fait de décisions et de structures politiques et gouvernementales (liées par exemple aux politiques régionales) et de la croissance quantitative et de la coordination insuffisante des développements en cours dans les différentes hautes écoles, le paysage suisse de l'enseignement supérieur est actuellement trop fragmenté.

Il est donc compréhensible que l'on aspire à une meilleure coordination et à une spécialisation accrue dans le but de compenser l'absence de masse critique en maints endroits et de corriger ainsi les inconvénients dus au morcellement régional.

c) S'agit-il d'une contradiction ?

Les instances suisses en charge de la politique et de la gestion de la formation encouragent ces deux tendances - de manière tout à fait acceptable et crédible - allant l'une dans le sens d'une concurrence et d'une autonomie accrues, et l'autre dans le sens d'une coordination accrue elle aussi. Cependant, lorsque l'on identifie (à juste titre) un besoin de coordination quelque part, les principes de concurrence et d'autonomie tendent alors à se perdre en route, parce que l'on définit pratiquement toujours la coordination comme étant assurée de l'extérieur par les instances politiques et administratives - on constate aussi cette tendance dans le « Rapport sur le paysage des hautes écoles ». On fait ainsi l'impasse sur une pesée des intérêts entre concurrence et autonomie d'une part et coordination externe d'autre part.

Ce n'est pas forcément une erreur, car il est évident que, dans de tels cas, la nécessaire coordination interne a fait défaut. Reste la question de savoir

- a. pourquoi l'on pense qu'il faut une coordination externe et
- b. si, pour être appropriée, la coordination externe implique forcément que l'on ait recours à des instruments relevant de l'économie planifiée ou si l'on pourrait aussi mettre en place des méthodes de coordination compatibles avec la concurrence.

Face à la concurrence mondiale au niveau de l'enseignement supérieur, les hautes écoles disposant de peu d'autonomie ont moins de chances de réussir à s'imposer contre celles qui jouissent d'une plus grande autonomie. La question de savoir laquelle de ces deux valeurs doit être prioritaire n'est donc pas une question purement théorique, car elle renvoie à des aspects tout à fait pratiques : Doit-on se résigner à ce que les hautes écoles soient un peu moins compétitives, mais que la coordination soit en revanche assurée ? La coordination externe est-elle le meilleur garant de la qualité et d'un investissement rentable ? La coordination n'est-elle possible qu'à condition d'empiéter sur l'autonomie des hautes écoles ?

3 Qui pilote, qui décide ? - Un détour théorique du côté de la gouvernance économique (Ordnungspolitik)

Les modèles de gouvernance économique tentent de répondre à la question de savoir qui, dans un système économique donné, dispose de quelles compétences et comment le système dans son ensemble est piloté. Bien qu'il s'agisse là de modèles développés pour l'économie publique, les idées qui s'y rapportent peuvent également s'appliquer à la structuration et à la direction d'autres secteurs relevant de l'administration publique et partant au paysage des hautes écoles.

En termes de gouvernance économique on établit une distinction entre deux modèles principaux ayant des caractéristiques opposées :

- Economie planifiée :
 - Economie planifiée centralisée

- Economie planifiée collectiviste
- Economie de marché :
 - Economie de marché corporatiste
 - Economie de marché concurrentielle.

Les caractéristiques idéal-typiques de l'*économie planifiée* sont les suivantes :

- a. Les acteurs économiques (consommateurs, producteurs) ne disposent d'aucune autonomie,
- b. la propriété privée des moyens de production n'existe pas, et
- c. l'orientation de l'offre et de la demande est le fait de services de planification centralisés.

Les caractéristiques idéal-typiques de l'*économie de marché* sont les suivantes :

- a. Les acteurs économiques (consommateurs, producteurs) sont autonomes,
- b. la propriété des moyens de production est privée, et
- c. l'orientation de l'offre et de la demande est déterminée par le marché.

Même dans un système marqué par la concurrence, il faut un Etat qui en assure les bases légales et les conditions cadre requises. La logique de ce système implique cependant que l'Etat se limite à ces fonctions, car autrement, on verrait apparaître des inégalités sur le marché qui entraîneraient des dépenses publiques accrues ou un amoindrissement de la qualité des prestations fournies.

Pour plus de précisions concernant la gouvernance économique, on peut se reporter à l'**annexe**.

4 L'autonomie et la concurrence dans le paysage des hautes écoles

4.1 Introduction

4.1.1 Principes de base

Il convient de renoncer ici à une réflexion théorique visant à déterminer lequel des deux modèles économiques exposés ci-dessus doit présider au pilotage du système global du « paysage des hautes écoles » et à la direction des différentes hautes écoles. Une telle réflexion relèverait en effet d'un débat purement « académique », puisque la décision politique de principe en la matière est déjà claire - ce dont personne ne songe à se plaindre !

En effet, comme nous l'avons indiqué plus haut, tous les éléments du débat politique actuel - y compris le « Rapport sur le paysage des hautes écoles » - permettent de conclure qu'il est exclu de recourir à des méthodes relevant de l'économie planifiée. Or, en dépit de cette adoption de principe du système de concurrence, on assiste régulièrement à la résurgence d'idées allant dans le sens de l'économie de marché corporatiste, voire de mesures caractérisant une économie planifiée.

Tenant compte de tout cela, les réflexions qui suivent devraient servir à esquisser un système d'enseignement supérieur concurrentiel renonçant autant que faire se peut à utiliser des concepts et des instruments étrangers au modèle choisi.

4.1.2 Précisions relatives aux concepts utilisés

a) *Autonomie*

Être autonome signifie être autodéterminé⁴. L'autonomie des hautes écoles est postulée par la Constitution et la loi. Elle ne peut être justifiée, élargie, ni restreinte à quelque niveau inférieur que ce soit (par ex. par des contrats de prestations entre un organe responsable et une haute école ou par d'autres actes édictés par une autorité ou une administration).

b) *Niveaux de direction*

En principe, on peut distinguer quatre niveaux de direction des hautes écoles :

1. Direction politique au niveau de l'ensemble du système (niveau national)
2. Coordination académique exercée au niveau de l'ensemble du système
3. Direction politique de chaque haute école
4. Direction académique de chaque haute école.

c) *Tâches stratégiques / opérationnelles*

A chacun des quatre niveaux de direction cités ci-dessus, il existe des tâches stratégiques et opérationnelles spécifiques. D'un point de vue conceptuel, il n'est donc pas question que la stratégie soit définie à l'un de ces quatre niveaux et mise en œuvre à un autre niveau opérationnel.

d) *Hautes écoles*

Dans le texte qui suit, le terme de « haute école » est un terme générique incluant tous les établissements d'enseignement et de recherche relevant de l'enseignement supérieur. Le terme est utilisé dans le même sens dans le « Rapport sur le paysage des hautes écoles », par exemple lorsqu'il y est fait mention de la « Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles ».

4.2 La direction politique de l'ensemble du système

Le « Rapport sur le paysage des hautes écoles » prévoit deux instances responsables du pilotage de l'ensemble du système, à savoir la « Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles » et la « Conférence commune des recteurs ». Le pilotage politique du système dans son ensemble relève de la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles. Il lui appartient de déterminer des conditions cadre et des règles de base communes à toutes les hautes écoles pour assurer le fonctionnement de la concurrence dans le paysage de l'enseignement supérieur.

Thèse 1 :

L'organe responsable (Träger) pilote uniquement le système dans son ensemble et renonce à toute intervention directe au niveau des différentes hautes écoles.

En assurant le pilotage de l'ensemble du système, cet organe assure implicitement une fonction importante de coordination. En accord dans une large mesure avec le « Rapport sur le paysage des hautes écoles » et partiellement en complément de celui-ci, ses tâches principales devraient être les suivantes⁵ :

- Définition des principes des mandats des hautes écoles des différents types

⁴ Du grec: „fait de se gouverner par ses propres lois“.

⁵ Cette liste n'est pas exhaustive, il se peut même que certains points ne devraient pas y figurer. La question de savoir quelles sont les compétences de pilotage global qu'il convient d'attribuer à l'organisme responsable reste encore ouverte. Il paraît évident que - outre les „règles du jeu“ générales régissant la concurrence - des recoupements avec d'autres secteurs publics devraient jouer un rôle, comme par ex. avec la politique sociale et financière (taxes d'étudiant-es), l'économie privée (prestations de services), le marché du travail (reconnaissance de filières d'études, diplômes et hautes écoles), formation préalable (conditions d'admission), etc.

- Définition des principes régissant l'admission dans les hautes écoles
- Détermination des niveaux de formation et du volume des offres
- Réglementation générale des passages entre écoles
- Principes régissant la perméabilité, les passerelles (non-discrimination)
- Reconnaissance des filières d'études, des diplômes et des hautes écoles
- Obligation faite aux hautes écoles de tenir une comptabilité transparente et comparable
- Obligation faite aux hautes écoles de mettre en œuvre des systèmes adéquats de développement de la qualité
- Définition de normes et de procédures applicables au financement par les organes responsables et les instances de financement
- Définition des conditions cadre financières applicables aux hautes écoles (montant standard ou planifié)
- Principes régissant les finances d'inscription et les aides à la formation
- etc.

En vue de préparer ses prises de décision au niveau de l'ensemble du système, l'organe responsable peut se procurer les informations nécessaires à cet effet auprès des hautes écoles. Ces informations peuvent par exemple être les suivantes :

- Nombre d'étudiant-es (par année d'études, orientation, genre, nationalité, etc.)
- Valeurs des indicateurs concernant l'enseignement, la formation continue, la recherche, les prestations de services
- Chiffres relatifs aux décomptes de frais
- Résultats d'accréditations
- Données relatives à la mise en œuvre de systèmes internes de développement de la qualité
- Grandes orientations stratégiques des hautes écoles
- etc.

En partant de ce point de vue, les interventions suivantes (relevant de l'économie planifiée et non de l'économie de marché) ne seraient pas supportables :

- une ingérence directe de l'organe responsable dans les stratégies particulières des différentes écoles ;
- la conclusion directe d'accords de prestations en rapport avec le financement de base entre l'organe responsable et les différentes hautes écoles ;
- une politique nationale définissant des portefeuilles contraignants pour les hautes écoles (voir à ce propos le chapitre 4.4.2 « Convention de prestations »). La définition autonome des portefeuilles est un élément majeur des stratégies propres des hautes écoles ;
- l'exercice d'un contrôle par l'organe responsable.

Il convient d'établir une différence claire entre le renoncement logique du système global à piloter les différentes hautes écoles et la mise au concours nationale de projets ou d'autres desseins de la Confédération. Ceux-ci peuvent faire l'objet d'une décision commune de la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles, mais ce n'est pas obligatoire. De tels projets ne visent pas à piloter les hautes écoles, mais à

- « leur acheter » des produits (par ex. par le biais de programmes de recherche)⁶ ou
- les inciter à certains comportements (par ex. égalité des chances)⁷.

4.3 La coordination académique de l'ensemble du système

La Conférence commune des recteurs est la première et unique partenaire institutionnelle de la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles au niveau de l'ensemble du système. A ce niveau, elle assume essentiellement une fonction de coordination. Elle

- peut préparer des décisions à prendre par l'organe responsable et contribuer à leur mise en œuvre ;
- informe, au fur et à mesure et périodiquement, l'organe responsable des développements en cours dans le paysage des hautes écoles ;
- peut adresser des requêtes auprès de l'organe responsable ;
- est libre de développer des projets et des concepts de portée nationale qui ne sont pas du ressort de l'organe responsable ;
- peut prendre des décisions ayant valeur de recommandations à l'intention de leurs membres représentant les hautes écoles.

4.4 La direction politique des différentes hautes écoles

4.4.1 Principes régissant la relation entre collectivités et hautes écoles

Les caractéristiques suivantes (voir chapitre 3) sont typiques de la concurrence :

- Autonomie des sujets (hautes écoles)
- Propriété privée des moyens de production
- Pilotage de l'offre et de la demande par le marché

a. La concurrence suppose l'autonomie de chaque haute école.

La concurrence implique forcément l'autonomie de ses acteurs. Sans autonomie, la concurrence reste une chimère. Car seuls des acteurs autonomes sont en mesure de faire face efficacement à la concurrence en orientant le marché en fonction de l'offre et de la demande sans provoquer des déséquilibres et partant des défauts qualitatifs et des surcroûts de coûts.

Dans un système d'enseignement supérieur tel qu'il est décrit ci-dessus, le degré d'autonomie d'une haute école dépend exclusivement de l'aménagement de la relation

⁶ Avant d'en arriver à de telles actions de la part de l'Etat, le financement de base des hautes écoles doit être assuré. Faute de quoi les hautes écoles ne seront bientôt plus en mesure de veiller à leurs pôles d'excellence, perdant ainsi leur aptitude à fournir des prestations de qualité et n'étant plus aptes non plus à produire des prestations de pointe dans le cadre de programmes spéciaux.

⁷ De tels projets devraient être lancés avec prudence, car ils portent sur les modes de comportement politiques des hautes écoles et non sur leur succès.

entre elle et les collectivités qui en ont la charge, car seules ces collectivités ont une incidence directe sur le pilotage des hautes écoles. Les conditions cadre légales doivent permettre à la haute école d'être gagnante dans la concurrence internationale dans l'enseignement supérieur. Cela implique que la haute école dispose d'une marge de manoeuvre lui permettant d'agir de manière autonome

Thèse 2 :

Une haute école est autonome lorsque la collectivité qui en a la charge

- retient explicitement cette autonomie dans ses textes fondamentaux (constitution, loi, droit régissant les concordats),
- s'en tient au pilotage politique et
- laisse toutes les tâches stratégiques et opérationnelles relatives à la haute école aux instances de direction de celle-ci (voir chapitre 4.5).

L'autonomie implique également l'autonomie par rapport aux tiers et pas seulement par rapport aux organes en charge de la politique de l'enseignement supérieur⁸. Aucun intérêt particulier ne devrait être défendu au sein des instances représentant les collectivités, ni de l'instance en charge du pilotage stratégique de l'enseignement supérieur (« Conseil de l'enseignement supérieur »). L'organe juridique ne devrait pas non plus être représentée au sein de ce Conseil (voir chapitre 4.4. ci-après). Les membres de ces deux instances devraient - aux différents niveaux concernés - ne poursuivre qu'un *seul et unique intérêt* : le succès de la haute école.

Les dispositions légales subséquentes (ordonnances, règlements) doivent non seulement respecter cette autonomie, mais encore la garantir dans tous les domaines.

Pour des raisons d'autonomie et aussi *d'assurance de qualité*, il convient que les organes de la haute école assument eux-mêmes toutes les tâches stratégiques et opérationnelles, car on *ne peut pas* partir de l'idée que

- les collaborateurs/trices des administrations publiques sont mieux à même d'assurer les fonction de direction d'une haute école que les collaborateurs/trices de ladite haute école nommés explicitement pour assumer ces tâches (si c'était le cas, il faudrait déplorer des recrutements inappropriés dans les deux institutions !), et que
- le droit administratif, qui définit les principes et les procédures régissant les processus dans l'administration publique de la collectivité (droit financier ou statut du personnel, par exemple), répondrait mieux aux besoins de la haute école que des dispositions légales s'appliquant spécifiquement à celle-ci.

De manière concrète, cela signifie ceci en matière de *droit financier propre* :

- L'organe responsable d'une haute école lui alloue un budget global. Celui-ci est fixé par les instances compétentes en la matière dans le cadre du budget de ladite collectivité.
- Le plan financier est contraignant pour l'ensemble de la période couverte par le contrat de prestations. En d'autres termes, l'organe en charge de la haute école ne

⁸ Des instances extérieures (associations professionnelles, communes ou cantons faisant partie d'un concordat) font souvent entendre leur souhait de pouvoir influencer la stratégie ou la structure d'une haute école. En période de création d'une haute école, on consent souvent des concessions dans ce sens, afin de s'allier tous les partenaires possibles. Il en résulte généralement des structures et des constellations de direction qu'il faudra corriger peu après si l'on n'entend pas entraver inutilement le succès de la haute école.

doit pas pouvoir passer à celle-ci des « commandes » qu'il ne serait éventuellement pas en mesure de payer (voir chapitre 4.4.2 concernant la convention de prestations).

- Les bénéfices comptables doivent pouvoir être reportés sur la période comptable suivante. Il doit être possible de constituer des réserves et des provisions.
- L'ensemble des compétences en matière de dépenses (dépenses de fonctionnement et d'investissement) appartient aux instances dirigeantes de la haute école.
- Les organes de la haute école déterminent et exécutent eux-mêmes les procédures relevant du droit financier.
- Les hautes écoles font appel à des organismes extérieurs de révision des comptes.

S'agissant du *statut du personnel propre*, cela signifie pour l'essentiel ceci :

- L'organe stratégique suprême de la haute école (par ex. « Conseil de la haute école ») est nommé par l'instance en charge de celle-ci et vis-à-vis de laquelle il est responsable. On dispose ainsi de la base juridique permettant de déléguer l'ensemble des compétences en matière de personnel et de finances aux organes de la haute école elle-même et de rendre inutile toute intervention de la part de l'administration centrale.
- Tous les autres engagements de personnel sont du ressort des organes de la haute école.
- Les écoles définissent leur propre échelle des salaires.
- Les organes de la haute école fixent eux-mêmes les normes applicables en matière de gestion du personnel et les appliquent de manière autonome.

Les assertions ci-dessus décrivent une situation idéale. Il est à prévoir que dans la réalité, les collectivités en viennent à y apporter des restrictions. D'où la thèse 3 :

Thèse 3 :

Les collectivités ayant la charge des hautes écoles sont appelées à définir des principes communs en matière d'autonomie de celles-ci, afin de garantir à toutes les hautes écoles suisses une situation de départ identique, leur permettant d'affronter avec succès la concurrence au niveau de l'enseignement supérieur.

Dans le système actuel, on constate de ce point de vue des différences notables entre les collectivités⁹, ce qui se traduit automatiquement par des marges de manœuvre et donc de chances de réussite différentes d'une haute école à l'autre.

b) La concurrence implique la propriété des moyens de production.

Une haute école qui entend participer de manière autonome à la concurrence doit être propriétaire de ses moyens de production et du droit d'en disposer sans restriction. Les « moyens de production » d'une haute école - biens immobiliers et équipements tels que machines, dispositifs, mobilier, etc. - garantissent à court et à long terme leur capacité matérielle d'action s'agissant du volume et de la qualité de la production. C'est

⁹ Le „Rapport sur le paysage des hautes écoles“ le mentionne lui aussi en page 14.

pourquoi il est important que les hautes écoles puissent juger par elles-mêmes de l'acquisition, de la gestion (entretien) et de l'engagement de leurs moyens de production en fonction de critères d'effectivité et d'efficience et dans le cadre de leurs planifications et comptes d'investissement. Leurs moyens de production constituent en effet les conditions matérielles du succès stratégique des hautes écoles.

Les organes responsables devraient dès lors disposer d'une voie légale leur permettant de transférer aux hautes écoles la propriété des moyens de production. En outre, les hautes écoles devraient pouvoir acquérir de manière autonome des biens immobiliers auprès de tiers, que ce soit sous forme d'achat, de leasing¹⁰, de location ou encore par le biais de fondations communes, etc. Les hautes écoles autonomes n'accepteront pas que leur marge de manœuvre ainsi acquise soit limitée en raison de nouvelles dépendances à l'égard de tiers ne tenant pas compte des impératifs du marché.

Au moment de conclure des accords de prestations entre organes responsables et hautes écoles, l'organe juridique peut aussi faire valoir ses besoins et ses moyens financiers à cet égard.

L'appel contenu dans la thèse 3 s'applique également aux moyens de production.

c) La concurrence implique le pilotage de l'offre et de la demande par le marché de la formation.

Dans la situation actuelle, les hautes écoles sont soumises à une multitude d'influences tierces. Il peut en résulter un comportement non optimal sur le marché de la formation s'accompagnant de certains déséquilibres. Ceux-ci se manifestent par exemple sous la forme d'un manque, voire d'une absence de coordination. Le jour où les hautes écoles seront vraiment autonomes, elles instaureront - de leur propre chef et suivant leurs intérêts propres en matière d'efficience et d'excellence - des coopérations avec d'autres hautes écoles et se coordonneront entre elles.

Il va de soi qu'il ne devrait pas s'agir d'accords commerciaux relevant de l'économie de marché corporatiste¹¹. Il s'agit bien plus de coopérations et de coordinations intéressées (dans le sens d'un comportement performant sur le marché) et de coopérations et de coordinations compatibles avec la concurrence, comme par exemple :

- orientation de la stratégie en fonction des décisions relatives au portefeuille prises conjointement avec l'organe juridique en tenant compte de l'offre nationale et internationale (voir chapitre 4.4.2) ;
- renoncement à proposer des offres pour lesquelles l'on n'a pas atteint le niveau de qualité requis ou pour lesquelles l'on réussit, pour d'autres raisons, moins bien que d'autres concurrents sur le marché ;
- concentration sur ses propres points forts ;
- exploitation de situations de niche ;
- accords concernant les points communs (par ex. définition commune des dénominations des diplômes et titres ; nomenclature commune ; application du système ECTS ; accords régissant les passerelles¹²) ;

¹⁰ Dans l'économie privée, c'est une manière courante de disposer de moyens de production. Les compagnies d'aviation par exemple sont nombreuses à exploiter des avions en leasing.

¹¹ Voir annexe: aperçu des modèles économiques.

¹² Plus on normalise les interfaces, plus la concurrence est payante, car elles permettent ou facilitent l'accès au marché. A cet égard, les secrétariats généraux des conférences des recteurs et directeurs ont une position analogue à celle des secrétariats des associations de branches qui sont souvent amenés eux aussi à définir des

- « achat » de modules auprès d'autres hautes écoles, « vente » de modules à d'autres hautes écoles ;
- offres de filières de formation et de sessions de formation continue communes ;
- coopérations en matière de recherche ;
- etc.

Plus les ingérences extérieures dans la marge de manœuvre des hautes écoles sont importantes, plus le besoin de coordination augmente, plus le système dans son ensemble devient inefficace et plus les hautes écoles vont coûter cher - c'est un alors un cercle vicieux !

4.4.2 L'accord de prestations

Le pilotage politique de la haute école par l'organe responsable passe par un accord de prestations entre l'organe responsable et la haute école. Ce concept est sous-tendu par l'idée que deux institutions juridiquement autonomes concluent un contrat « d'achat » pouvant se résumer ainsi : « L'organe responsable commande et paie - la haute école se charge de la production et de la livraison. »¹³

Le portefeuille de la haute école concernée est l'objet essentiel de l'accord de prestations. L'organe responsable et la haute école déterminent en commun ce que la haute école doit offrir durant la période couverte par l'accord. Cette définition du « quoi » doit être complétée dans l'accord par des indications relatives à la qualité et au volume des prestations. L'organe responsable et la haute école peuvent s'entendre sur d'autres objectifs (concernant par ex. l'égalité des chances, la coopération internationale, etc.).

La définition du portefeuille fait partie des facteurs décisifs pour le succès d'une haute école. La haute école et l'organe responsable ont donc intérêt à fonder leurs décisions sur une analyse sérieuse de ce portefeuille aux niveaux national et international. L'organe responsable peut imposer et financer des impératifs relevant de la politique régionale, dans le sens d'un service public régional.

L'organe responsable et la haute école devrait répondre dans une large mesure au besoin de coordination constaté actuellement à l'échelle nationale. Dans un tel système, il n'y aurait pas non plus besoin de définir une politique nationale en matière de portefeuilles¹⁴.

normes et des lignes directrices (celles-ci vont de choses aussi banales que la forme des prises électriques ou les dimensions des conteneurs à des choses aussi complexes que les protocoles applicables aux logiciels en matière de télécommunication, etc.).

¹³ (Que l'on nous pardonne cette terminologie technocratique du NPM.) On pourrait également parler d'une relation entre acheteur et vendeur. La théorie et la pratique de l'économie de marché partent du principe qu'il existe un marché d'acheteurs ou un marché de vendeurs, selon la force effective de l'un des deux partenaires. La relation entre l'Etat et une haute école a ceci de particulier que les deux côtés sont détenteurs d'un monopole. On peut néanmoins affirmer qu'il s'agit d'un marché d'acheteurs, car l'"acheteur" (l'Etat) dispose de la puissance financière et politique.

¹⁴ Exceptions possibles: secteurs très coûteux de la médecine et des sciences naturelles. Là - en raison des coûts élevés et de la relative petitesse du marché - il ne sera probablement pas question de marché. Les offres dans ces disciplines se présenteront comme des offres proposées par une seule institution „virtuelle“.

L'organe responsable doit être tenu au courant de la réalisation des objectifs définis en commun au moyen d'un système de reporting convenu lui aussi. Ce système implique un contrôle permanent des organes de la haute école. Ce reporting constitue une base importante pour la formulation de l'accord de prestations.

L'accord de prestations comprend également un budget global. Dans les négociations y relatives avec l'organe responsable, les besoins financiers de la haute école sont établis en tenant compte de la planification des tâches, du bilan et du plan financier de la haute école.

L'organe responsable s'engage à assumer vis-à-vis de la haute école les engagements financiers convenus durant l'ensemble de la période couverte par l'accord. L'accord de prestations peut être porté à la connaissance du parlement de des collectivités concernées dans le cadre du budget ou leur être soumis pour adoption par l'exécutif.

4.4.3 La surveillance politique

La logique applicable aux services publics veut que l'organe responsable exerce une fonction de surveillance sur les institutions auxquelles il délègue des compétences. Mais cette surveillance n'équivaut pas à une fonction de pilotage. Il s'agit de l'obligation de prendre des mesures au cas où certains organes d'une haute école négligent grossièrement leurs tâches et que les organes internes à la haute école ne prennent pas à temps les mesures nécessaires.

Sa fonction de surveillance ne confère pas à l'organe responsable le droit de chercher à imposer des positions divergentes par rapport à celles des organes de la haute école. L'organe responsable fait valoir ses volontés dans le cadre des négociations relatives à l'accord de prestations. L'organe responsable et la haute école devraient pouvoir s'entendre sur une description générale des cas relevant du devoir de surveillance de l'organe responsable.

4.5 La direction institutionnelle d'une haute école

Remarque préliminaire : Il ne s'agit pas ici de traiter de manière exhaustive de la direction des hautes écoles en général. Ne seront donc abordés ici que des aspects en rapport avec l'autonomie des hautes écoles.

Il va de soi que l'autonomie d'une haute école n'est pas illimitée. Au niveau fédéral et à celui des organes responsables, les législations ne contiennent pas que des dispositions relatives à l'autonomie. Elles contiennent également des dispositions générales ou des conditions cadre de portée générale édictées par le législateur et qui doivent obligatoirement être respectées. Les décisions prises par l'organe responsable dans le cadre de ces dispositions légales ont également force de loi pour les hautes écoles. Il peut s'agir notamment des éléments suivants (voir chapitre 4.2) :

- Mise en œuvre d'un système approprié de développement de la qualité
- Comptabilité transparente et comparable
- Volume des études
- Données statistiques
- etc.

Pour réussir, une école doit être gouvernable. Par conséquent, les objectifs partiels et les différentes activités doivent être en cohérence avec les objectifs stratégiques. Il ne

conviendrait cependant pas d'en conclure qu'une haute école doit être dirigée comme une entreprise privée.

En effet, même si les hautes écoles doivent faire leur place dans un système de concurrence, il n'est pas possible de les diriger en ayant recours sans autre aux méthodes et aux recettes s'appliquant à la direction des entreprises privées. En fait, les hautes écoles (et les écoles en général) ne sont ni des administrations publiques, ni des entreprises privées. Elles représentent une catégorie spécifique de système social centré sur la réalisation d'objectifs particuliers et dont la direction est régie par des conditions cadre très particulières. Or, une direction ne peut être efficace qu'à la condition d'être adaptée aux conditions particulières du système à diriger¹⁵.

Il est certainement des tâches plus simples que celle qui consiste à diriger une haute école. Cela devient particulièrement difficile, voire sans espoir, si l'on demande qu'elle soit dirigée en application de concepts étrangers au système concerné.

Deux éléments essentiels président à la direction et au succès d'une haute école :

a) Structure hiérarchique

A la tête d'une haute école, il faut un organe qui assume la responsabilité de la direction stratégique de celle-ci (« conseil de la haute école »). Il convient ainsi que, du point de vue structurel et personnel également, la responsabilité de la stratégie de la haute école soit clairement séparée de sa direction opérationnelle, même si, au sein de la haute école, la définition de la stratégie est élaborée, en grande partie - et à juste titre - à des niveaux situés en dessous du « conseil de la haute école ».

¹⁵ Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer au début de ce chapitre, ce n'est pas le lieu de présenter ici les conditions présidant à la direction des hautes écoles avec la précision que demanderait l'importance qui leur revient. En lieu et place, on proposera ici quatre exemples illustrant leur différence par rapport aux entreprises privées d'une part et aux administrations publiques d'autre part, pour démontrer que nous n'entendons pas prôner la gestion d'une haute école en application des concepts régissant l'économie privée (et bien entendu pas non plus selon les principes présidant à la gestion d'une administration):

1. Le succès d'une haute école est fondé sur un potentiel créatif, difficilement maîtrisable, mais déterminant: Ni les entreprises privées, ni les administrations publiques ne peuvent compter parmi leur personnel un si grand nombre de gens qui pensent et agissent en toute indépendance et qui, en tant qu'individus ou en petits groupes innombrables et indépendants des autres, et dans des domaines clés du développement stratégique des hautes écoles, définissent et organisent eux-mêmes leurs tâches. Ce potentiel de création et d'innovation est déterminant pour le succès des hautes écoles. L'une des tâches les plus difficiles et les plus exigeantes revenant aux directions des hautes écoles est donc de maintenir, de renforcer et de promouvoir ce potentiel respectant une liberté individuelle maximale tout en l'orientant vers la stratégie générale de la haute école.
2. Les hautes écoles constituent une partie d'un système politique: les entreprises privées ne dépendent pas d'organes juridiques ou d'autres financeurs publics (instances de subventionnement, d'indemnisation et autres contributeurs), qui, dans le système actuel, disposent de pouvoirs d'intervention au niveau des hautes écoles. Par le biais de contrats de prestations, une telle action stratégique continuera d'exercer à l'avenir un rôle central dans l'enseignement supérieur. Il en va de même pour les entreprises privées (les assemblées générales des actionnaires disposent de compétences relativement modestes: élection du conseil d'administration, adoption du rapport et des comptes annuels, décision relative à l'utilisation du bénéfice).
3. Le succès des hautes écoles ne peut pas se mesurer en termes de recettes financières: les recettes des entreprises privées proviennent du marché. Leur chiffre d'affaire et leurs revenus signent leur réussite sur le marché. Le succès des hautes écoles publiques n'est pas mesurable au moyen de chiffres comparables, car elles ne visent pas à tirer leurs recettes du marché. Leur succès se mesure au nombre de personnes de grande qualité qui en ont fait partie (étudiant-es, corps intermédiaire, enseignant-es, chercheurs/ses) et qui produisent des prestations maximales en matière d'enseignement et de recherche.
4. Chaque haute école n'est qu'un acteur parmi d'autres sur le marché; les administrations publiques en revanche ne connaissent pas la concurrence, et surtout pas la moindre concurrence internationale. Elles occupent une position de monopole et n'ont aucune expérience en matière de concurrence. Elles orientent leurs actions davantage en fonction de réglementations et de volontés politiques qu'en référence à des chances et des buts stratégiques propres. Leurs conceptions en matière de direction des hautes écoles ne peuvent donc être que très ponctuellement pertinentes.

Le « conseil de la haute école » fonctionne en tant qu'interlocuteur entre la haute école et l'organe responsable. C'est lui qui signe l'accord de prestations avec l'organe responsable et l'informe régulièrement, sous la forme de rapports périodiques remis aux échéances convenues, de l'exécution du mandat de prestations.

Pour des raisons de « checks and balances », il conviendrait

- qu'aucun-e représentant-e de l'organe responsable ne siège dans cet organe et
- qu'une différenciation claire des personnes existe aussi vis-à-vis des niveaux inférieurs.

Cela n'exclut pas une collaboration étroite entre le conseil de la haute école et la direction opérationnelle de celle-ci (président-e ou recteur/trice). C'est même absolument nécessaire. La présidence/le rectorat représente la haute école vis-à-vis de l'intérieur et de l'extérieur. La présence (sans voix délibérative) de la présidence/du rectorat dans le conseil de la haute école pourrait être pertinente.

De son côté, le conseil de la haute école signe un accord de prestations avec la présidence/le rectorat. Celui-ci permet de définir les objectifs aux deux niveaux en tenant compte des ressources nécessaires et disponibles à cet effet.

Le système d'accord de prestations/reporting/budget global peut s'appliquer en cascade à tous les niveaux inférieurs, dans le sens d'une direction participative.

b) Principe de subsidiarité

Un système hiérarchique n'implique en aucun cas une centralisation matérielle des décisions. L'application du principe de subsidiarité vise à garantir que les décisions sont prises au niveau où l'on estime que la compétence professionnelle (quoi ?) requise existe et où la portée de la décision (qui est concerné ?) correspond au contenu de la décision. Autrement dit, une décision ne doit être prise à un niveau donné qu'à condition que les prérequis ne soient pas garantis à un niveau inférieur.

Annexe :

Une vue d'ensemble des modèles de gouvernance économique (Ordnungspolitik)

Remarque préliminaire : Les propos qui suivent ne sont pas conçus comme une introduction - éventuellement « éducative » - aux théories de l'économie politique. Il s'agit de quelque chose de beaucoup plus pragmatique, l'idée étant de définir le cadre philosophique dans lequel il conviendrait de situer raisonnablement les débats relatifs à la gestion du système de l'enseignement supérieur. Pour atteindre la précision conceptuelle requise et pour être ultérieurement en mesure d'identifier sans parti pris des instruments et des procédures, il s'agit d'une description idéal-typique, qui conduit forcément à des affirmations quelque peu schématiques.

Depuis les travaux de l'économiste Walter Eucken (1891 - 1950), l'un des pères fondateurs de ce que l'on appelle l'école de Fribourg, l'économie politique retient théoriquement deux modèles : l'économie planifiée et l'économie de marché. Ces deux modèles correspondent à deux principes différents de régulation d'un système économique. Mais rien n'empêche - et c'est l'hypothèse retenue ici - de partir des mêmes principes pour en faire le contexte théorique de la gouvernance d'un système d'enseignement supérieur. Dans les deux systèmes - le système économique et le système de l'enseignement supérieur -, ces questions suivantes se posent : qui décide ? qui pilote ? et enfin : comment le système et les institutions sont pilotés ?

Ces modèles sont présentés ci-dessous de manière idéal-typique et non de la façon dont ils se manifestent dans la réalité. La réalité présente forcément toujours des déviations par rapport à de tels idéaux, qui, soit dit en passant, se transforment souvent en idéologies. La tentative de définir une gouvernance réaliste du système suisse de l'enseignement supérieur se trouve au chapitre 4 ci-dessus.

1. L'économie planifiée

Les caractéristiques typiques de l'économie planifiée sont les suivantes :

- a. Les acteurs économiques (consommateurs, producteurs) ne disposent d'aucune autonomie,
- b. la propriété individuelle des moyens de production n'existe pas, et
- c. l'orientation de l'offre et de la demande revient à des services centraux de planification.

Le modèle de base de l'économie planifiée peut prendre deux formes principales :

1.1 L'économie planifiée centralisée

Toutes les décisions concernant la nature, le volume et les prix des produits et des services sont prises par un organisme central de planification (le « Gosplan » dans l'ancienne URSS). On peut dire que le système économique réel s'approchant le plus de ce modèle théorique est celui d'une armée : les consommateurs (soldats) ne peuvent pas choisir librement leurs vêtements, leur alimentation et leur hébergement. La nature et le volume de ceux-ci sont en effet déterminés et attribués par une instance de décision militaire centrale. Dans un tel système, l'argent n'a pas cours comme moyen d'échange, puisqu'il y a un échange direct de travail contre des biens de consommation. Les producteurs n'adaptent pas leur production aux besoins immédiats des consommateurs (soldats) et doivent produire ce que le centre d'achat militaire leur commande. Dans une économie planifiée idéale, où il n'existe pas de producteurs en dehors du système, l'argent ne serait pas non plus un moyen d'échange avec les producteurs.

1.2 L'économie planifiée collectiviste

Ce modèle a été appliqué dans l'ex-Yougoslavie au temps du Maréchal Tito (« économie planifiée autogérée »). Les décisions majeures concernant la nature, le volume, les prix, de même que les investissements ne sont pas prises par un service central uniquement, mais, de manière collective, par une majorité des décideurs (par ex. le personnel d'une entreprise), mais pas directement par les différents acteurs économiques. Dans ce système, le caractère centraliste de la décision subsiste et les acteurs ne disposent d'aucune autonomie. L'Etat détient la propriété des moyens de production. En raison de ses composantes démocratiques, ce système a joui à l'époque d'une certaine sympathie dans les pays occidentaux. Il a suscité l'espoir d'une troisième voie entre le capitalisme (économie de marché) et le communisme (économie planifiée).

Dans certains milieux en charge de la politique et de la gestion de la formation, le modèle de l'économie planifiée collectiviste exerce un certain attrait, car, tout en maintenant un pilotage central, il s'affranchit de l'économie planifiée du fait de la participation des représentant-es des hautes écoles aux décisions. Il n'en relève pas moins fondamentalement de l'économie planifiée.

2 L'économie de marché

Les caractéristiques typiques de l'économie de marché sont les suivantes :

- c. Les acteurs économiques (consommateurs, producteurs) disposent d'une marge d'autonomie,
- d. la propriété des moyens de production est privée, et
- e. l'orientation de l'offre et de la demande relève du marché.

Dans les économies de marché, il n'y a pas d'instances de décision centrales. Par le biais de la législation, l'Etat définit certes - dans le sens de l'« ordolibéralisme » de l'Ecole de Fribourg¹⁶ - le cadre et les règles du jeu de l'économie de marché sans pour autant influencer si peu que ce soit les différents acteurs économiques. Au même titre que des règles précises régissent la compétition sportive, les règles du jeu fixées par l'Etat sont les suivantes : régime de la propriété, droit régissant les contrats, droit social, droit du travail, droit des cartels, législation boursière, etc. Ses deux variantes - là encore de nature idéal-typiques - sont les suivantes :

2.1 L'économie de marché corporatiste

Dans l'économie de marché corporatiste, les producteurs déterminent entre eux qui doit avoir accès au marché et quels produits, en quelles quantités et à quel prix il convient de proposer. Les comportements des consommateurs ne déclenchent pas de décisions individuelles de mise sur le marché de la part des producteurs. Les producteurs réagissent collectivement sous la forme d'accords. De tels systèmes économiques étaient en vigueur au moyen âge, sous la forme des corporations. En interdisant les cartels, les instances législatives opposent des systèmes de concurrence à des concentrations de pouvoir auprès de certains producteurs qui pourraient déboucher sur un corporatisme moderne via les cartels. On peut

¹⁶ L'ordolibéralisme de l'Ecole de Fribourg-en-Brigau réclame un Etat régulateur chargé d'assurer les conditions permettant à la concurrence de fonctionner. Le terme « ordolibéralisme » est apparu pour la première fois 1937 dans la revue *Ordnung der Wirtschaft* éditée par cette Ecole. On attribue à l'économiste Wilhelm Röpke, appartenant à cette Ecole, l'assertion fort pertinente suivante : « La concurrence est une mode de fonctionnement organisé par l'Etat ».

penser que toute entreprise tend à consolider sa position sur le marché pour s'assurer davantage de sécurité et minimiser les risques et la concurrence¹⁷.

2.2 L'économie de marché concurrentielle

Dans une économie de marché fondée sur la concurrence, la nature, le volume et des prix des produits et des services ne sont pas déterminés ni de manière centrale, ni collectivement, ni par les corporations. Dans la mesure où il n'existe pas de monopole ni de côté de l'offre ni de celui de la demande, ils résultent de la rencontre entre une multitude de prestataires et de demandeurs sur un marché donné. En l'absence d'interventions extérieures (qui seraient le fait d'acteurs n'étant en fait ni producteurs ni consommateurs), le prix et le volume d'un produit sont équilibrés. Autrement dit, il est proposé en quantité voulue, au prix juste, au bon endroit et au bon moment. Toute intervention extérieure entraîne des déséquilibres¹⁸ qui coûteront cher à la collectivité. En tentant de réparer les effets de telles interventions par de nouvelles interventions, cela conduit généralement à créer d'autres déséquilibres et partant de nouvelles dépenses publiques.

¹⁷ Sur le principe, tout le monde est favorable à la concurrence, mais personne ne la vit bien: ni les entrepreneurs, ni les artistes, ni les amants!

¹⁸ Par exemple, lorsque l'Etat subventionne les prix d'un produit agricole, la demande intérieure relative à ce produit augmente et il reste alors un trop grand nombre de producteurs sur le marché. Ces derniers auront alors tendance à produire plus que ce dont le marché a besoin, puisque le revenu du producteur, augmenté de la subvention, est maintenu. Les conséquences de ce type de surproduction sont connues: excédants de viande, excédants laitiers, excédants de beurre... L'incidence des subventions sur le revenu des paysans préfigure ainsi une demande inexistante.