



Rapport

sur l'audition concernant la Convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles (Convention de coopération)

et

sur les avis émis sur la Convention de coopération dans le cadre la consultation menée par la CDIP sur l'Accord intercantonal sur les hautes écoles (Concordat sur les hautes écoles)

12 mars 2013

1 Introduction

1.1 Audition sur la Convention de coopération

En plus de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE), un accord intercantonal ainsi qu'une convention de coopération entre la Confédération et les cantons sont nécessaires pour permettre à la Confédération et aux cantons de veiller ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles, comme le demande l'art. 63a Cst.

Un projet de Convention était déjà joint au message sur la LEHE en mai 2009 pour information.

Par la suite, le groupe de projet LEHE (composé de représentants du SER, de l'OFFT, de la CDIP et de la CUS) a revu le projet conformément aux amendements que le Parlement avait apporté au projet de loi et a finalisé le texte pour qu'il puisse faire l'objet d'une audition. La procédure d'audition a été ouverte par les Chefs du DFI et du DFE¹ le 2 juillet 2012; elle s'est terminée le 2 octobre 2012.

Les organisations suivantes ont été invitées à donner leur avis:

- Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS)
- Conférence des recteurs des hautes écoles spécialisées suisses (KFH)
- Conférence des recteurs des hautes écoles pédagogiques (COHEP)
- Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses (OAQ)
- Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES)
- Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université (AEU)
- Fédération des Associations de Professeurs des Hautes écoles spécialisées suisses (HES-CH)
- Société suisse pour la formation des enseignants (SSFE)

Les organisations, associations et partis politiques suivants ont exprimé un avis:

- Position commune des Conférences des recteurs (la-rkh.ch)
- OAQ
- Conférence des Enseignants des Hautes Ecoles Suisses (AEU, HES-CH et SSFE)
- UNES
- Union démocratique du centre (UDC)
- Economiesuisse
- Centre Patronal
- Fédération des Entreprises Romandes
- Association faitière des diplômés des hautes écoles spécialisées (FH Suisse)
- Association faitière des enseignants de Suisse (LCH)
- Union suisse des arts et métiers (USAM)
- Union syndicale suisse (USS)
- Travail.Suisse
- CoalitionEducation ONG
- WWF
- Commission fédérale des hautes écoles spécialisées (CFHES)

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR

1.2 Retours sur la Convention de coopération dans le cadre de la consultation menée par la CDIP

L'Assemblée plénière de la CDIP a ouvert, le 21 juin 2012, la consultation sur le projet d'«Accord intercantonal sur les hautes écoles» (Concordat sur les hautes écoles) et la Convention de coopération. La consultation, ouverte jusqu'au 31 décembre 2012, s'est adressée aux gouvernements cantonaux et à d'autres destinataires.

Sur les 26 cantons, onze se sont également prononcés explicitement sur la Convention de coopération (AI, BE, BL, BS, JU, LU, NE, SZ, TI, ZG, ZH).

Dans le cadre de la consultation menée par la CDIP, les organisations suivantes se sont également exprimées sur la Convention de coopération:

- Association of Management Schools (AMS)
- Association faîtière des diplômés des hautes écoles spécialisées (FH Suisse)
- Association faîtière des enseignants de Suisse (LCH)
- Studentische Körperschaft Universität Basel (skuba)
- StudentInnenschaft der Universität Bern (SUB)
- Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES)
- Conférence des recteurs des hautes écoles pédagogiques (COHEP)

Lorsque des organisations ont fait des propositions à la fois dans le cadre de la procédure fédérale d'audition et de la procédure de consultation de la CDIP, ces avis sont rapportés dans le présent rapport sous la forme d'une synthèse et ne sont cités qu'une seule fois.

2 Synthèse des résultats

2.1 Synthèse des résultats de l'audition sur la Convention de coopération

Une majorité d'avis relèvent l'importance de la LEHE et de la Convention de coopération pour la refonte du paysage suisse des hautes écoles. Quinze des seize avis sont favorables au projet de convention, dont neuf de manière explicite. Seule l'UDC rejette à la fois la loi et la Convention pour des motifs fondamentaux. Divers intervenants proposent de modifier, de biffer ou de compléter certaines dispositions.

Ces propositions concernent notamment les tâches et attributions de la Conférence des recteurs (art. 5 de la Convention). La procédure de décision simplifiée (art. 4 de la Convention) suscite également quelques propositions. Enfin, des amendements sont proposés pour le cercle de personnes siégeant dans la Conférence des hautes écoles avec voix consultative (art. 13 LEHE) et le comité permanent de représentants du monde du travail (art. 15 LEHE).

2.2 Synthèse des résultats de la consultation sur la Convention de coopération

Selon le rapport de la CDIP sur les résultats de la consultation, 25 cantons approuvent la Convention, certains proposant des amendements. *BE* souhaite des ajustements dans le Concordat qui rejoignent dans toute la mesure du possible la position que le canton avait exprimée dans la consultation sur la LEHE. Dans ce sens, *BE* rejette également la Convention sous sa forme actuelle, la jugeant trop sommaire, et fait plusieurs propositions d'amendement. Dans l'ensemble, les propositions des cantons concernent notamment le secrétariat de la Conférence des hautes écoles (art. 3 de la Convention) et la consultation des «organisations nationales des personnes relevant des hautes écoles» par la Conférence des recteurs (art. 5 de la Convention).

3 Avis

3.1 Observations générales

Gestion des affaires (art. 3 de la Convention de coopération):

LU insiste pour que l'autonomie de la CDIP et de l'administration fédérale soit préservée dans la gestion des affaires de la Conférence des hautes écoles, souci partagé par *SZ* et *ZH*. Six cantons (*BE, BL, BS, LU, SZ, ZH*) demandent que le secrétariat de la Conférence suisse des hautes écoles soit confiée à une conférence technique ou une commission composée au moins des responsables des hautes écoles des cantons membres du Conseil des hautes écoles ou de la Conférence des hautes écoles. Certains cantons (*BE, LU, ZG, ZH*) demandent en outre que le choix du secrétaire général n'appartienne pas à la seule Confédération, mais intervienne sur proposition du Conseil des hautes écoles.

Observations sur l'art. 13 LEHE:

FH Suisse déplore l'absence de dispositions spécifiques sur l'influence et le poids des voix consultatives visées à l'art. 13 LEHE, ce qui laisse un flou, notamment en ce qui concerne l'ampleur des informations qui seraient transmises aux parties ayant une voix consultative, et les conditions sous lesquelles ces informations leur seraient communiquées. *FH Suisse* fait observer en outre que la voix consultative ne peut être exprimée que si les parties concernées reçoivent assez tôt toutes les informations nécessaires pour faire valoir correctement leur point de vue.

L'*UNES* déplore elle aussi l'absence, dans la Convention, de dispositions sur le flux d'information et sur les obligations des nouveaux organes en la matière. Elle propose d'insérer dans la Convention une disposition précisant que les membres avec voix consultative des organes visés à l'art. 7 LEHE reçoivent toutes les informations au même moment et dans la même ampleur que les membres avec voix délibérative. La *Conférence des Enseignants des Hautes Ecoles Suisses* partage ce souhait en l'étendant aux décisions prises par voie de correspondance selon l'art. 4, let. c, de la Convention.

Observations sur le comité permanent de représentants des organisations du monde du travail:

Economiesuisse critique que la Convention ne se prononce pas sur le comité permanent des représentants des organisations du monde du travail. Les conditions de sa création et de son financement resteraient ainsi dans le flou. *Economiesuisse, Travail.Suisse* et l'*USAM* proposent que les points suivants soient réglés dans la Convention: le comité doit se composer de représentants d'organisations faitières nationales, il doit se donner un règlement soumis à l'approbation du Conseil des hautes écoles et son financement doit être réglé par analogie avec l'art. 9, al. 2, LEHE (charges partagées pour moitié entre la Confédération et les cantons). Cet avis est partagé par la *CFHES*. *Travail.Suisse* préconise l'allocation d'un budget minimum, par analogie avec celui qui est alloué à la *CFHES*. L'*USS* formule les mêmes demandes concernant le financement et le règlement d'organisation et insiste sur la nécessité d'une représentation proportionnelle de la Suisse latine.

L'*USAM*, l'*USS*, la *CFHES* et *Travail Suisse* auraient souhaité que la Convention, ou au moins le commentaire, s'exprime sur le comité permanent des représentants du monde du travail. L'*USS* demande que la Convention règle le mode de nomination des membres ainsi que les modalités de l'information et de la consultation de ce comité. L'*USS* souligne encore que cette demande vaut aussi pour les autres organisations et comités visés à l'art. 13, let. i et j, LEHE.

Autres observations:

AI refuse que les organes communs reçoivent des pouvoirs (art. 2 de la Convention et art. 5 du Concordat) leur permettant d'édicter des réglementations qui seraient contraignantes même pour les cantons qui n'auraient pas adhéré au Concordat.

BE estime que la Convention reste trop sommaire et la juge inacceptable dans sa forme actuelle. *BE* demande que les dispositions sur l'organisation soient précisées et insiste pour que la compétence pour conclure la Convention de coopération soit déléguée à la conférence des cantons concordataires.

SZ estime que la Convention de coopération est difficilement lisible en raison des nombreux renvois à la LEHE.

L'OAQ approuve le projet de convention, notamment l'art. 6, al. 2, qui permet à l'Agence d'accréditation d'assumer des mandats pour des tiers, dans la mesure de ses capacités.

L'USS souhaite que le corps professoral et le corps intermédiaire des universités et des HES soit représentés dans une même proportion.

Le *Centre Patronal* redoute que les HES ne profitent pas de la LEHE.

FH Suisse déplore que le principe de la participation de tous les cantons ne s'applique qu'à la Conférence plénière et critique en outre la formule de répartition des points prévue dans le projet de concordat.

Aux yeux de l'UDC, la Convention de coopération confirme que la LEHE favorise en premier lieu la mise en place de structures complexes et rigides et entraîne un gonflement de l'appareil administratif dans tout le domaine des hautes écoles; la LEHE serait plutôt un programme d'occupation pour fonctionnaires du système éducatif.

LCH propose d'ajouter cette précision à un endroit approprié de la Convention:

«Die Vertreterin oder der Vertreter des Lehrkörpers wird auf Vorschlag der Konferenz der Hochschuldozierenden Schweiz von der Hochschulkonferenz gewählt.»

En vue du financement des organes communs, la CFHES juge essentiel que l'intégralité des coûts encourus à ce jour soient pris en compte (notamment ceux afférant aux prestations fournies actuellement par le SEFRI et précédemment par l'OFFT selon le droit en vigueur et qui relèveront à l'avenir de la compétence des organes communs).

La CFHES estime que le modèle de double coordination (tâches déléguées par la CUS et propres tâches) pratiqué par la CRUS doit aussi s'appliquer à la future Conférence des recteurs.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur, La CFHES insiste pour que l'actuelle loi sur les HES soit remplacée rapidement et de manière appropriée par la LEHE.

3.2 Commentaire des articles

Art. 1 Objectifs communs

L'UNES se félicite de ce que la Confédération et les cantons définissent des objectifs communs et engageant toutes les parties et de ce que les cantons s'engagent à créer des conditions favorables à un enseignement et une recherche de haut niveau. L'UNES déplore cependant que l'égalité des chances dans l'accès aux hautes écoles ne soient garantie ni par la LEHE, ni par la Convention de coopération.

FH Suisse relève que le texte reste muet sur la manière de réaliser les objectifs communs.

Art. 2 Création d'organes communs et délégation de compétences

al. 2, let. b:

L'USS demande que la matière de l'art. 15, al. 1, LEHE soit reprise ici.

al. 2, let. c, ch. 1:

la-rkh.ch propose de compléter cet article par les dispositions prévues à l'art. 40, al. 1, LEHE car le droit de proposition de la Conférence des recteurs ne se rapporte pas uniquement à la définition des domaines particulièrement onéreux mais aussi à la répartition des tâches. Or, l'art. 38 LEHE cité ici ne se réfère qu'au droit de proposition de la Conférence des recteurs pour la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

Art. 3 Collaboration dans la gestion des affaires

la-rkh.ch propose de préciser le commentaire de l'art. 3: la pratique éprouvée de la CUS en matière de préparation et de traitement des affaires doit se poursuivre avec la LEHE. Le commentaire devrait préciser que les responsables des divisions du SEFRI en charge des hautes écoles ainsi que le directeur administratif du Conseil des EPF soient associés de manière permanente aux travaux de coordination. Cette remarque vaut aussi pour l'art. 13 du Concordat.

L'UDC estime que la multiplicité des règles prévues, jointe à la diversité des organes concernés, conduira à une organisation inefficace et pesante.

Nouvel alinéa:

BL et BS proposent un nouvel alinéa:

«Zu diesem Zweck wird eine Fachkonferenz eingerichtet, die von der Geschäftsstelle gemäss Art. 14 HFKG organisiert und einberufen wird. Der Fachkonferenz gehören von Amtes wegen die Hochschulverantwortlichen der Mitglieder der Hochschulkonferenz, zwei Delegierte des Staatssekretariates für Bildung und Forschung (SBF) und eine Vertreterin resp. ein Vertreter des ETH-Rats an.»

al. 2 (nouveau):

BE et ZH proposent un nouvel al. 2:

«Für die Führung der Geschäfte der Schweizerischen Hochschulkonferenz setzt das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung das Büro der Schweizerischen Hochschulkonferenz als Einheit der dezentralen Bundesverwaltung ein.»

al. 3 (nouveau):

BE propose un nouvel al. 3:

«Für die Vorbereitung der Geschäfte setzt das Büro der Schweizerischen Hochschulkonferenz eine Hochschulkommission ein, in der die Hochschulratskantone, das Generalsekretariat der EDK, die für die Hochschulen zuständigen Abteilungen des SBFI sowie das Sekretariat des ETH-Rates vertreten sind.»

ZH propose un nouvel al. 3:

«Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer des Büros wird auf Antrag des Hochschulrats durch das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung angestellt.»

al. 4 (nouveau):

BE propose un nouvel al. 4:

«Im Übrigen organisiert sich das Büro der Schweizerischen Hochschulkonferenz selbst.»

ZH propose un nouvel al. 4:

«Die zuständigen Amtschefinnen oder Amtschefs der im Hochschulrat vertretenen Kantone wirken bei der Vorbereitung der Geschäfte mit.»

Nouvel article:

BE propose un nouvel article:

«Anstellung der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers des Büros der Schweizerischen Hochschulkonferenz
Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer des Büros der Schweizerischen Hochschulkonferenz wird auf Antrag des Hochschulrates der Schweizerischen Hochschulkonferenz an die zuständige Vorsteherin oder den zuständigen Vorsteher durch das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung angestellt.»

Art. 4 Procédure de décision simplifiée de la Conférence suisse des hautes écoles

SZ critique que la majorité simple prévue à l'art. 4 pour la procédure de décision en dans la Conférence suisse des hautes écoles et propose un vote à la majorité qualifiée de deux tiers conformément aux art. 16, al. 2, et 17, al. 2, LEHE.

let. c:

L'UNES propose de biffer la let. c, considérant que la prise de décision par voie de correspondance est défavorable à une délibération démocratique. Cette proposition est soutenue par FH Suisse et SUB. La prise de décision par voie de correspondance déjouerait la fonction consultative des membres avec voix consultative.

Subsidiairement à la suppression, l'*UNES* propose de préciser comme suit la let. c, ch. 2:

«kein **stimmberechtigtes Mitglied oder keine mit beratender Stimme teilnehmende Vertretung nach Art. 11 Abs. 1 bzw. den Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 lit. a-k** des betreffenden Organs die Behandlung des Geschäfts an einer Sitzung verlangt.»

L'*USS* propose un nouvel al. 2:

«Les comités permanents et les personnes participant aux séances de la Conférence Suisse des hautes écoles avec voix consultatives doivent être informées et consultées préalablement sur les objets qui les concernent, y compris de décisions prises par voie de correspondance.»

L*CH* propose une nouvelle let. d:

«Die Mitglieder der Hochschulkonferenz mit beratender Stimme gemäss Art. 13 HFKG erhalten zur gleichen Zeit und in gleichem Umfang sämtliche Dokumente, welche den stimmberechtigten Mitgliedern im Rahmen von Art. 4 der ZSAV zugestellt werden.»

Art. 5 Tâches et attributions de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses

al. 1:

Pour garantir un juste équilibre entre les divers types de hautes écoles, *ZH* propose de compléter l'al. 1 comme suit:

«... mit. **Sie berücksichtigt dabei die Interessen aller Hochschultypen.**»

al. 2:

L'*UDC* recommande de biffer cet alinéa, l'avis de la Conférence des recteurs étant déjà pris en compte d'office moyennant la voix consultative de ses président et vice-président.

al. 4:

JU et *NE* proposent de compléter le texte comme suit:

«Elle consulte les organisations nationales des personnes relevant des hautes écoles, notamment du **corps intermédiaire** et des étudiants, et les invite à participer aux commissions et aux groupes de travail.»

ZH propose la teneur suivante:

«Sie hört die gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen, **insbesondere der Studierenden**, an und lädt sie zur Mitwirkung in Kommissionen und Arbeitsgruppen ein.»

La *Conférence des Enseignants des Hautes Ecoles Suisses* suggère la précision suivante:

«Sie **informiert** die gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen, **d.h. der Dozierenden, des Mittelbaus** und der Studierenden, hört sie an und lädt...»

la-rkh.ch rejette la précision suggérée par la *Conférence des Enseignants des Hautes Ecoles Suisses*. L'information devrait se faire dans un cadre approprié, sans qu'il faille pour autant compléter le texte de la Convention. Pour *la-rkh.ch*, il est exclu de transmettre à ces organisations une information exhaustive sur tous les dossiers traités par la Conférence des recteurs. *la-rkh.ch* relève qu'à la différence des étudiants, le personnel des hautes écoles, professeurs compris, est représenté au niveau politique par le rectorat de leur école, et au niveau national, par les Conférences des recteurs.

la-rkh.ch propose enfin de corriger comme suit la version française pour éviter tout malentendu:

«participer **aux** à des commissions et **aux** groupes de travail».

L'*UNES* juge cette disposition est trop limitative et propose une participation des personnes relevant des hautes écoles, notamment les étudiants, le corps intermédiaire et le corps professoral. Elle souhaiterait aussi qu'un droit de proposition soit reconnu à ces représentants des hautes écoles.

Cette demande est soutenue par *skuba* et *SUB*. La modification suivante est proposée:

«Die gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen, insbesondere der Studierenden, **nehmen mit beratender Funktion an den Sitzungen der Rektorenkonferenz teil. Sie haben gegenüber der Rektorenkonferenz ein Antragsrecht.**»

Proposition subsidiaire de l'*UNES*:

«Sie **informiert** die gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen, insbesondere der Studierenden, **frühzeitig über die zu behandelnden Themen**, hört sie an und lädt sie zur Mitwirkung...»

Economiesuisse et *Travail Suisse* proposent de préciser:

«Sie hört die gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen (Studierende, **Mittelbau, Lehrkörper**) an und lädt sie zur Mitwirkung in Kommissionen und Arbeitsgruppen ein. **Zudem pflegt sie einen regelmässigen Kontakt zum ständigen Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitswelt.**»

L'*USAM* relève que les représentants des organisations du monde du travail devraient eux aussi entretenir un contact régulier avec la Conférence des recteurs et propose de compléter l'alinéa en conséquence.

L'*USS* propose de compléter comme suit:

«Elle consulte les organisations de personnes relevant de hautes écoles (en particulier les étudiants, **le corps intermédiaire et le corps professoral**) et du monde du travail, ... »

LCH propose la teneur suivante:

«Sie hört ... der Studierenden, **des Mittelbaus und der Dozierenden**, an ... »

CoalitionEducation ONG et *WWF* proposent de compléter comme suit:

«...insbesondere der Studierenden, **sowie nichtstaatliche und andere gemeinnützige Organisationen** an und lädt sie zur Vorbereitung in Kommissionen und Arbeitsgruppen ein.»

al. 5:

La *Conférence des Enseignants des Hautes Ecoles Suisses* et *LCH* proposent de préciser comme suit:

«Sie lädt... **betreffener** Gremien ein, **insbesondere: ... d. Vertretungen weiterer Organisationen nach Bedarf.**»

Cette disposition laisserait davantage de souplesse pour des cas imprévus et éviterait une révision ultérieure de la Convention.

L'*UNES* propose une nouvelle let. d:

«Eine **Vertreterin oder ein Vertreter der gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen, insbesondere der Studierenden.**»

L'*USS* propose de compléter comme suit:

«... les présidents **ou représentants: d. des comités permanents.**»

al. 6:

la-rkh.ch propose la précision suivante:

«... **vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten des Bundesamtes im Fachhochschulbereich sowie diejenigen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren für die Anerkennung von Lehrdiplomen.**»

Nouvel alinéa

AMS propose un nouvel alinéa, craignant que les HES ne soient minorisées par les HEU dans la Conférence des recteurs:

«Die Rektorenkonferenz berücksichtigt die Interessen aller Hochschultypen angemessen.»

Nouvel alinéa

AMS propose un nouvel alinéa garantissant que les actuelles conférences des différentes disciplines soient consultées sur des questions politiques importantes dans le domaine des hautes écoles.

«Die Rektorenkonferenz bildet und finanziert Fachkonferenzen und Arbeitsgruppen. Diese werden von der Rektorenkonferenz in hochschulpolitischen Fragestellungen angehört. Die Fachkonferenzen haben bei der Rektorenkonferenz ein Antragsrecht.»

Art. 7 Principes de la prise en charge des coûts de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, du Conseil suisse d'accréditation et de l'Agence suisse d'accréditation

la-rkh.ch relève que le commentaire de l'art. 7 (tout comme celui de l'art. 8, al. 3 du projet de Concordat) est erroné par rapport aux coûts à venir, en négligeant les coûts supplémentaires de la Conférence des recteurs dans le domaine des HES et des HEP.

L'*UDC* s'interroge sur la marge d'autorité budgétaire que de telles dispositions laissent à la Confédération et aux cantons et demande le respect scrupuleux de la déclaration affirmant que les coûts à venir n'excéderont pas le niveau actuel.

L'*USS* propose le nouvel alinéa suivant:

«Les coûts des comités permanents, dans la mesure où ils sont occasionnés par l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE, sont pris en charge pour moitié par la Confédération et par les cantons selon les modalités définies dans le concordat sur les hautes écoles.»

Art. 8 Conclusion d'accords internationaux

al. 1:

La *Conférence des Enseignants des Hautes Ecoles Suisses* propose de dire «Conférence des hautes écoles» plutôt que «Conseil des hautes écoles».

al. 2:

L'*UDC* demande que l'on renonce à consulter en particulier la Conférence de recteurs.

Art. 10 Dénonciation

La *Conférence des Enseignants des Hautes Ecoles Suisses* fait observer que cet article ne règle que la dénonciation de la Convention; il faudrait prévoir un moyen simple de la modifier.