

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 41 (2004)  
**Heft:** 1610

**Artikel:** Formation supérieure : un pilote pour les universités  
**Autor:** Nordmann, Roger  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1019225>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 21.12.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Un pilote pour les universités

**Le système suisse de la formation supérieure obéit à trois régimes institutionnels distincts, dans un imbroglio de compétences cantonales, fédérales et intercantionales. Si la juxtaposition de différents régimes peut être source de fécondité, les dispositifs existants et la répartition des compétences ne sont plus entièrement satisfaisants.**

**A**u même titre que la recherche scientifique, la formation supérieure est devenue un enjeu stratégique d'importance nationale et même européenne. Voilà pourquoi la Confédération mène une politique de plus en plus volontariste et ambitieuse dans les domaines des universités et des HES, qui n'étaient traditionnellement pas de son ressort. Dans les structures actuelles, ce volontarisme aboutit à des montages institutionnels et à des flux financiers opaques et inefficaces.

Ce développement n'est pas dû au hasard. L'évolution du paysage européen - en particulier la Déclaration de Bologne - et la redé-

finition constantes des filières nécessitent en effet un socle de réglementation uniforme au niveau national afin que les étudiants puissent passer d'une institution à l'autre et que les diplômes soient reconnus. Dans tous les autres pays, c'est le ministère national de l'éducation supérieure qui se charge de réguler le système. Chez nous, ce besoin explique le renforcement de la Conférence universitaire suisse (CUS), hélas en marge de toute base constitutionnelle.

## **Goulet financier et gouvernance déficiente**

Tous les cantons universitaires peinent à mettre à disposition les

moyens financiers qui seraient nécessaires pour à faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants. A Lausanne et à Zurich, le contraste avec les écoles polytechniques rend le problème plus visible, mais la difficulté se pose partout. A cela s'ajoute la déliquescence des systèmes cantonaux de bourses d'études. Cette pénurie de ressources entame la qualité des formations dispensées et réduit la marge de manœuvre des recherches scientifiques propres aux universités.

Si l'organisation interne des EPF peut paraître excessivement autoritaire, celle des universités souffre généralement du problème inverse. Il est très difficile de

monter de nouveaux projets qui transcendent l'extrême compartimentation interne. Vouloir procéder à des redistributions internes de ressources relève actuellement presque de l'utopie rousseauiste. L'organisation actuelle des universités suisses les menace de sclérose. Le fait que chaque canton universitaire ne s'occupe que d'une seule université ne conduit guère à remettre en question les règles de fonctionnement interne de l'institution. Sur ce point, la solution en vigueur pour les EPF est meilleure, car deux écoles polytechniques et les quelques autres petites entités se partagent une seule et unique autorité de tutelle qui tire ainsi parti du regroupement et des comparaisons possibles.

## EPF, université et HES, trois régimes différents

Le premier régime repose intégralement sur le droit fédéral et régit les écoles polytechniques fédérales (EPF), pilotées par un Conseil scientifique autonome appelé «Conseil des EPF». Au plan financier, la Confédération en assume seule la charge, offrant des budgets confortables.

Le second régime organise les hautes écoles spécialisées (HES) sur la base d'une loi fédérale relativement contraignante, dans la tradition de la formation professionnelle. Mais les cantons demeurent responsables des écoles et en assurent la majorité du financement. A la fin des années 1990, le législateur fédéral a imposé aux cantons de constituer des écoles suprarégionales regroupant plusieurs filières, dans le but d'améliorer le niveau. Au final, l'architecture est embrouillée à souhait. En Suisse romande, une seule entité appelée HES de Suisse occidentale (HES-SO) est censée regrouper tous les établissements. Basée à Delémont, la direction de cette entité s'est juxtaposée aux directions des divers établissements, sans les remplacer. De plus, les administrations cantonales ont (re-) créé des directions cantonales des HES, ce qui fait qu'il existe par exemple une «haute école vaudoise».

Le troisième régime organise les universités traditionnelles sur une base juridique et un financement avant tout cantonaux. Mais dans les faits, les échelons intercantonal et fédéral exercent une influence non négligeable, notamment au travers de la Conférence universitaire suisse (CUS) et des subventions fédérales, mais aussi de l'accord qui met à contribution les cantons non universitaires au prorata du nombre de leurs étudiants formés. Aux plans juridique et institutionnel, la création de la nouvelle CUS en 2000 constitue une hérésie. Cet organe tire ses importants pouvoirs d'un accord de délégation signé entre les cantons et la Confédération, et non pas d'un article constitutionnel comme le voudrait notre ordre institutionnel. En matière de contrôle démocratique, la composition mixte de la CUS - des fonctionnaires fédéraux et des conseillers d'Etat - est tout sauf satisfaisante.

111

## **Répartition des disciplines à revoir**

Enfin, le réexamen de la répartition territoriale des disciplines n'a guère progressé. A cet égard, c'est probablement à la galaxie des HES que revient la palme de l'émiettement. Si la résistance au regroupement géographique des petites filières s'explique aisément pour des raisons humaines, elle n'en constitue pas moins une grave menace pour la qualité. En effet, comment offrir une formation solide et diversifiée à des étudiants au sein de microfilières qui ne comportent parfois qu'une, deux ou trois chaires professorales? En matière d'enseignement supérieur, proximité ne rime pas forcément avec qualité et diversité. Paradoxalement,

suite en page 3

# Les méfaits d'une action à l'aveugle

**Faire des économies, c'est bien. Mais il ne faut pas oublier qu'un budget sert surtout à définir des objectifs collectifs et à dégager les ressources nécessaires à leur réalisation.**

Les débats budgétaires, au niveau fédéral comme dans les cantons, donnent une piètre image de la politique. Le triste spectacle auquel nous assistons relève du traficotage de bazar, de l'épicerie comptable, non de l'exercice politique. Car l'objectif légitime de réaliser des économies occulte totalement la question centrale des priorités collectives et des moyens financiers nécessaires à leur réalisation.

Le camp bourgeois, dans le rôle du Père la Rigueur - mais de quelle couleur politique était donc la majorité laxiste qui a laissé filer ainsi les dépenses publiques? - sabre allégrement dans les dépenses. La gauche, en défenderesse de la veuve et de l'orphelin, défend pied à pied ces mêmes dépenses, comme si chaque franc retranché représentait un affaiblissement et de la puissance publique et de la solidarité sociale. On exagère à peine. L'un comme l'autre ont en commun de travailler à l'aveugle.

Obnubilée par les économies à réaliser, la droite manie la paire de ciseaux jusqu'à ce que le compte soit bon. Parfois elle pousse

l'effort jusqu'à théoriser et parle de la symétrie des sacrifices pour justifier des coupes linéaires qui masquent mal le caractère arbitraire de l'exercice.

Derrière chaque réduction de dépenses - à l'exception de quelques secteurs qu'elle ne porte pas dans son cœur comme la défense notamment - la gauche voit poindre le dépérissement de l'État et l'abandon des plus démunis. Comme si les montants défendus équivalaient automatiquement à des prestations indispensables ou simplement utiles.

## Une affaire de sous

Les deux camps partagent la même vision étriquée de l'action publique qui se résumerait à un ensemble de lignes budgétaires. Jamais la dépense n'est mise en relation avec une tâche et des objectifs à atteindre. La bataille n'est qu'affaire de sous. Tailler dans les subventions ou au contraire les maintenir; réduire les effectifs du personnel ou les accroître; alléger les frais de fonctionnement ou pas: le combat est frontal, mais jamais les adversaires ne se posent la question des effets des économies et des dépenses.

A la décharge des édiles - exécutifs comme parlements - il faut reconnaître que le budget est devenu un monstre de complexité et de détails. Il ne reflète pas l'activité de l'État, ne dit rien ou presque des prestations fournies et ne permet plus d'orienter l'action publique. Triste sort pour une institution qui historiquement fut à la base de la revendication démocratique, contre le pouvoir absolu du monarque.

L'inventaire des tâches publiques, l'analyse de leurs coûts et de leurs effets constituent le préalable indispensable à la recherche d'économies. C'est à cette condition seulement qu'il est possible de faire des choix éclairés, donc démocratiques, de dégager des priorités, de décider s'il faut maintenir ou diminuer les moyens financiers, ou engager des moyens supplémentaires.

Le budget doit refléter cette approche. Non plus énumération des charges et des produits ventilés en d'innombrables catégories et sous-catégories, mais présentation par prestations délivrées.

Ce nouveau budget, déjà adopté ou en voie de l'être dans de nombreux pays, n'exprime pas une simple adaptation comptable. Il traduit un nouveau mode de gestion, une conduite de l'action publique qui investit les administrations d'une responsabilité et d'une autonomie d'action. Contre une enveloppe budgétaire attribuée à telle tâche, le législateur attend des résultats. S'il réduit l'enveloppe, il doit redéfinir la tâche. Ce nouveau mode de gestion, que les cantons romands peinent à introduire, doit conduire à une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources disponibles. Au contraire du bricolage comptable auquel se livrent les autorités, il permet un débat politique sur de véritables options, choisies en connaissance de cause. *jd*

Une information très complète sur la modernisation budgétaire et la gestion publique en France est disponible sur le site [www.moderfie.minefi.gouv.fr](http://www.moderfie.minefi.gouv.fr)

## Formation supérieure (suite)

la qualité des petits établissements supérieurs des régions périphériques est la plus menacée en raison de leurs petits effectifs. Ils auraient également à gagner d'une redistribution équitable de la matière, afin d'atteindre, dans quelques domaines, une masse suffisante.

### Coup de gueule insuffisant

Ce petit tour d'horizon montre qu'il serait temps de remettre sur la table la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. Ce débat mérite assurément mieux qu'un coup de gueule - fut-il ministériel - devant le groupe de *brainstorming* thérapeutique du parti ra-

dical, qui plus est concocté sans coordination avec les offices fédéraux en charge du dossier. Car il existe quelques bonnes raisons de fédéraliser l'ensemble de la formation supérieure.

La préparation d'un nouvel article constitutionnel offrirait une excellente occasion de définir ce que l'on veut, non seulement en terme de performance, mais aussi d'institution, de diversité scientifique, de répartition territoriale, de démocratisation et d'éthique. On attend donc avec impatience les nouvelles propositions détaillées de Pascal Couchepin pour donner des bases solides à un débat aussi incontournable qu'épineux. *rn*