



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public

Aude Pacton

L'internationalisation de la
politique d'enseignement
supérieur suisse

Working paper de l'IDHEAP 2011
Chaire Europe et Mondialisation

L'internationalisation de la politique d'enseignement supérieur suisse

Aude Pacton

Octobre 2011

Working paper de l'IDHEAP 2011
Chaire Europe et Mondialisation

Travail écrit dans le cadre du Module « Internationalisation des politiques publiques »

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications

© 2011 IDHEAP, Lausanne

Table des matières

Introduction.....	3
1. Un domaine fortement internationalisé	4
1.1. Attraction importante et croissante.....	4
1.2. Importance des réseaux internationaux	7
2. Une pression internationale accrue.....	8
2.1. Pression globale au niveau du système dans son ensemble	9
2.2. Pression ciblée au niveau des institutions composant le système	12
3. Réactions des différents acteurs.....	15
3.1. Nouveau paradigme : « offrir de nouvelles chances »	15
3.2. Mise en place de réformes.....	16
3.3. Engagement financier.....	18
4. Impacts législatifs	20
4.1. Nouveaux articles constitutionnels.....	21
4.2. Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)	22
5. Mise en perspective : espace européen de la formation / Déclaration de Bologne	24
5.1. La Déclaration de Bologne : une nécessité bienvenue pour la Suisse.....	26
5.2. Réactions des acteurs.....	27
5.3. Impacts législatifs.....	27
Conclusion	29

Introduction

C'est à la fois par intérêt personnel et par volonté d'approfondissement et de structuration des thèmes qui constituent le quotidien de mon environnement professionnel que j'ai choisi de traiter la question de l'internationalisation de la politique d'enseignement supérieur suisse. Ce travail s'inscrit dans le cadre du cours proposé par le Professeur Maiani sur l'internationalisation des politiques publiques pour le Mastère en Administration Publique de l'IDHEAP. Or, comme on le verra dans le cadre du présent travail, la politique de l'enseignement supérieur suisse offre une parfaite illustration de la thématique et des enjeux du cours qui analyse la façon dont la « prégnance croissante des aspects internationaux »¹ (la mondialisation, le processus d'intégration européenne) amène l'Etat à se repositionner et à réagir face à ces nouveaux paramètres pour l'élaboration et la mise en place des politiques publiques.

L'enseignement supérieur suisse est en effet un domaine très largement internationalisé qui connaît de fortes pressions internationales et qui s'est profondément transformé depuis le milieu des années 90 jusqu'à aujourd'hui.

L'enjeu de ce travail sera précisément d'analyser l'impact du niveau international sur ce processus de réforme et de chercher à comprendre dans quelle mesure le système suisse d'enseignement supérieur s'est réformé sous l'influence du niveau international.

Pour cela, le travail sera structuré en quatre temps: dans un premier temps, il conviendra d'analyser les éléments qui font du domaine de l'enseignement supérieur un domaine fortement internationalisé afin de pouvoir appréhender la pression internationale qui s'exerce sur l'enseignement supérieur, dont il s'agira d'en décrire dans un second temps les formes et l'intensité. Une fois ce cadre conceptuel posé, c'est alors la réaction des acteurs à cette internationalisation qui sera analysée (et sa traduction en termes de réformes et en termes financiers) avant d'en étudier dans un dernier temps les conséquences sur le plan législatif de la politique d'enseignement supérieur. Une mise en perspective sera proposée avec l'analyse de l'exemple de l'espace européen de la formation et plus précisément de la Déclaration de Bologne.

¹ FOURNIER, J. (1996), *L'internationalisation des politiques*. OCDE, Paris.

Avant de développer ces différents aspects, deux remarques méthodologiques doivent encore être formulées:

- le sujet dont il sera question concerne exclusivement le domaine de l'enseignement supérieur et non celui de la recherche - un domaine également très largement internationalisé mais qui possède des logiques et des formes d'internationalisation spécifiques;
- le travail traitera principalement des hautes écoles universitaires - terme par lequel il faut entendre les dix universités cantonales et les deux écoles polytechniques fédérales.

1. Un domaine fortement internationalisé

L'enseignement supérieur suisse est indéniablement caractérisé par un fort degré d'internationalisation. Cette tendance a été mise en évidence dans de nombreux rapports comme celui de l'OCDE de 2003 (*Examen des politiques nationales de l'éducation. L'enseignement tertiaire en Suisse*) ou de l'Office fédéral de la statistique (OFS) de 2005 (*Internationalité des hautes écoles suisses : Etudiants et personnels : un état de la situation*).

Deux principales caractéristiques permettent d'illustrer cette internationalisation de l'enseignement supérieur suisse: d'une part, une forte attraction du système qui se traduit par des taux d'étudiants et de personnels étrangers élevés au sein des hautes écoles suisses et d'autre part, une importance et un rôle croissant des réseaux internationaux.

1.1. Attraction importante et croissante

L'espace suisse de la formation est un espace très ouvert qui jouit d'un fort et croissant degré d'attraction. Cette attraction se manifeste tout d'abord au niveau du marché de l'enseignement supérieur où la part des professeurs étrangers représente, en 2009, 46,7% du corps professoral². La part du corps intermédiaire étranger est approximativement la même que celle du corps professoral³. Le pourcentage élevé d'étrangers comme assistants et collaborateurs scientifiques dans les hautes écoles universitaires (environ 52%) s'explique en partie par le nombre important d'étudiants étrangers venant en Suisse faire un doctorat. Au total, en 2009, 39% du personnel total des hautes écoles universitaires est de nationalité étrangère. Ce taux est plus élevé que la part des étrangers dans la population globale de la Suisse.

² Chiffres 2010 de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

³ Les statistiques disponibles ne permettent en revanche pas de distinguer parmi les assistants étrangers, ceux de formation suisse et ceux de formation étrangère. Il est donc important d'être conscient de cet éventuel biais conceptuel.

Part des étrangers selon la catégorie de personnel - Hautes écoles universitaires ⁴ Personnes en %	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	31,7	32,8	33,4	33,7	34,7	36,3	37,6	39,0
Professeurs	39,3	40,5	41,3	42,1	43,2	44,7	45,7	46,7
Autres enseignants	24,4	25,1	26,4	26,7	27,8	28,9	30,8	32,2
Assistants et collaborateurs scientifiques	41,4	43,5	44,3	45,4	46,6	49,1	50,3	51,7
Personnel administratif et technique	16,4	16,7	17,1	16,9	17,6	18,0	18,7	20,1

L'internationalisation est plus ou moins marquée selon le type de haute école et le domaine considéré. Ainsi, les étrangers sont majoritaires à l'Université de Suisse italienne, les écoles polytechniques de Lausanne et de Zurich et l'Université de Saint-Gall. Au niveau des groupes de domaines d'études, on observe le taux de personnel étranger le plus haut (plus de 40%) en sciences exactes et naturelles, sciences économiques et sciences techniques. En revanche, la part du personnel étranger en droit est fortement minoritaire, ce qui s'explique aisément par la dimension avant tout nationale de ce domaine d'études. Quant à la provenance du personnel étranger, c'est surtout dans les pays voisins (Allemagne en majorité) que les hautes écoles recrutent.

La tendance de l'internationalisation des hautes écoles suisses se manifeste ensuite au niveau de la part des étudiants étrangers qui représentent 26% des effectifs estudiantins en 2009/2010 (SER). Cette tendance s'avère encore plus marquée au niveau du taux des étudiants étrangers de niveau post-doc puisque là, ce sont un étudiant sur deux qui sont étrangers.

Là encore, la répartition des étudiants étrangers scolarisés à l'étranger (« *Bildungsausländer* ») montre que l'immigration estudiantine est en premier lieu le fait de personnes venant de pays voisins. Au semestre d'automne 2009/10, les étudiants étrangers scolarisés à l'étranger comptaient pratiquement 31% d'Allemands, 11% de Français et 8,6% d'Italiens. Si l'on considère en plus

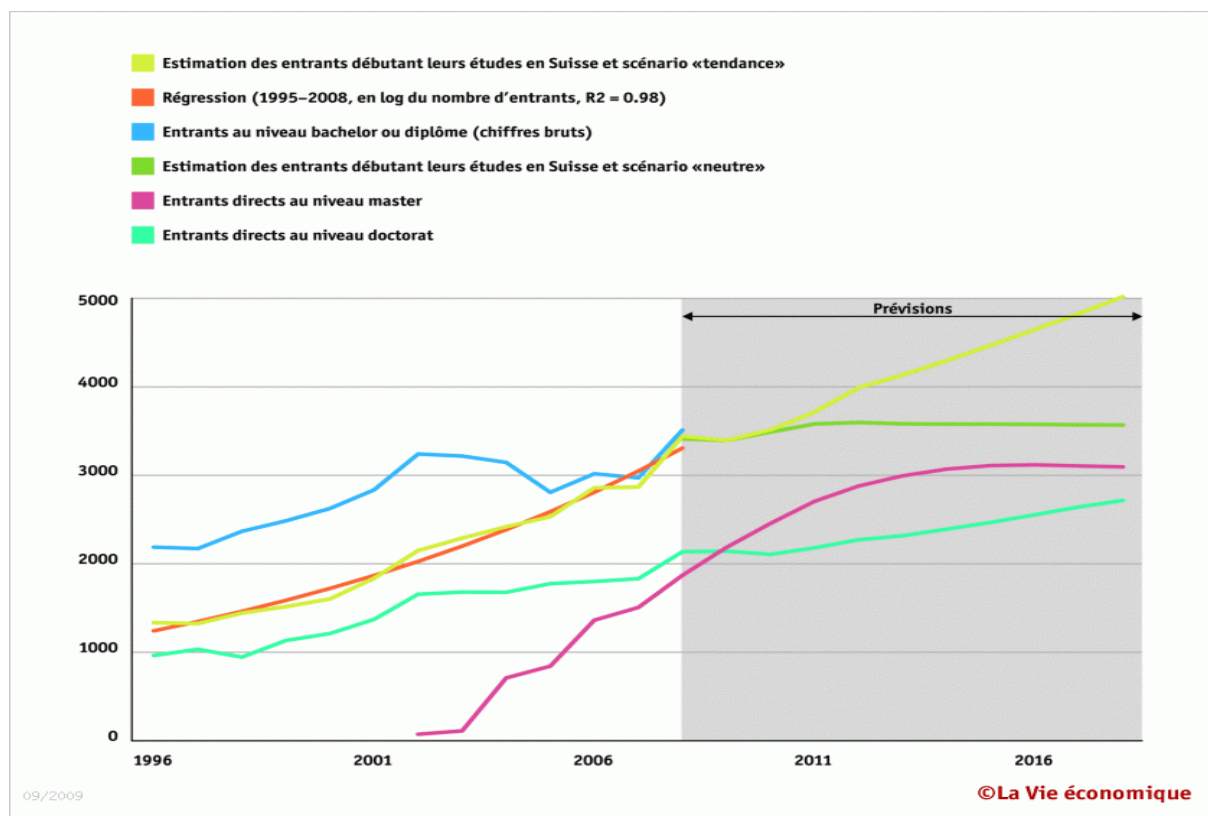
⁴ Source : OFS, 2010.

l’Autriche et le Liechtenstein, plus de la moitié des étudiants étrangers scolarisés à l’étranger provenaient d’Etats limitrophes à la Suisse (55%).

Le graphique ci-dessous confirme cette tendance à l’internationalisation des hautes écoles suisses du point de vue de la part des étudiants étrangers pour les années à venir.

Graphique

Etudiants ayant un certificat d’accès étranger débutant leurs études dans les hautes écoles universitaires suisses au niveau d’études considéré (scénario tendance 2009-2018)



Ces chiffres témoignent bien de l’ouverture et de l’attractivité des hautes écoles suisses ainsi que de l’excellente réputation internationale dont elles jouissent aussi bien au niveau des enseignants que des étudiants. En arrière-plan de cette attractivité se joue aussi l’attractivité du marché de l’emploi suisse. Dans les deux cas, il s’agit là de thématiques et d’enjeux très actuels dont les débats politiques se font largement l’écho depuis les derniers mois⁵.

⁵ Cf. Discussions consécutives sur d’éventuelles hausses des taxes d’études et sur les conditions d’accès au master pour les étudiants étrangers : Postulat 10.3818 – Maîtriser efficacement et judicieusement l’afflux d’étudiants étrangers – Pfister Gerhard – 1.10.2010 ; Interpellation 10.3903 – Afflux d’étudiants étrangers – Hurter Thomas – 1.12.2010 ; Interview du Secrétaire d’Etat à l’éducation et à la recherche du 20 décembre 2010 – TagesAnzeiger – «Mit diesem Geld könnte man alle Kapazitätsprobleme der Unis lösen» ; Prise de position de la Conférence des Recteurs des

1.2. Importance des réseaux internationaux

Les connaissances nouvelles se créent, se diffusent et se valorisent de plus en plus dans les réseaux internationaux du savoir, à travers la compétition et la coopération entre les meilleurs chercheurs. On connaît en effet l'importance pour les chercheurs de participer à des projets et à des organismes de recherche internationaux ou encore l'interconnexion toujours plus grande des disciplines scientifiques impliquant la nécessité accrue pour l'ensemble des acteurs concernés de collaborer ensemble.

Ainsi, la Suisse est un pays qui collabore fortement avec l'étranger et où les collaborations au niveau international représentent 69,3% des collaborations totales des chercheurs suisses. La collaboration nationale est, elle, de 30,7%⁶. Cette tendance montre qu'au niveau national « *désormais, aucun pays ne peut être prospère, donc créatif sur le plan scientifique et technologique, tout seul.* »⁷ L'ancien Secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche Charles Kleiber faisait à ce titre référence à l'idée d'un réseau en perpétuelle reconstruction : « *Le réseau ainsi défini n'est pas une œuvre finie ; il est toujours en élaboration et doit s'adapter en permanence aux changements internes et externes* ». Charles Kleiber distingue différentes natures de réseaux (transinstitutionnels, transfrontaliers, transnationaux), afin de montrer combien la transformation des universités, du paysage universitaire suisse, peut et doit se réaliser sur plusieurs échelles en même temps.

De ce fait, les interdépendances entre les systèmes FRI (Formation, Recherche, Innovation) nationaux deviennent de plus en plus grandes surtout pour les petits pays qui doivent absolument augmenter les interactions entre les espaces nationaux et internationaux de coopération.

Cette question de l'importance des réseaux internationaux met en lumière un paradigme clé pour comprendre le système des hautes écoles suisses – à savoir les liens étroits et les notions de collaboration et concurrence.

Universités Suisses sur un débat politique actuel – « La science doit dépasser les frontières à tous les niveaux » - Newsletter 17 - Décembre 2010.

⁶ Chiffres Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche, Décembre 2010, Newsletter 8/10, p. 2.

⁷ CONSEIL FEDERAL (2002), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2004 à 2007 du 29 novembre 2002, FF 2003 2067, chap. 1.1.1, p. 2079.

Au niveau des institutions, une étude de l'Observatoire Science, Politique et Société⁸ a défini l'interaction comme étant un rapport complémentaire et non exclusif : « *la concurrence entre institutions doit se pratiquer par rapport aux possibilités d'incitation existantes au niveau fédéral comme privé. En effet, la concurrence et l'incitation (le subventionnement) sont conçus comme des outils de régulation des pratiques de financement de l'activité scientifique en général. Elles doivent donc permettre d'orienter les comportements vers des objectifs communs correspondants à des valeurs partagées ; il ne s'agit pas d'une régulation économique de type marchand fondée sur le profit, mais d'une incitation qui encourage les actions fondées sur un juste équilibre entre les intérêts individuels et les intérêts de l'Université* ». Au-delà, l'étude note que dans l'article 1 de la Loi sur l'aide aux universités, parmi les buts de la coordination Cantons-Confédération, on retrouve la création de réseaux et de centres de compétences au plan universitaire, l'encouragement de la compétition entre hautes écoles et l'encouragement de la collaboration et de la répartition des tâches dans le domaine des hautes écoles universitaires.

Ainsi, pour les institutions suisses prises individuellement, il est indispensable de coopérer au niveau national afin de pouvoir être compétitives internationalement. Et compte tenu de la position de la Suisse qui est bonne mais fragile, il lui est indispensable de participer à des réseaux internationaux et de coopérer afin de lui permettre d'être compétitive au niveau international.⁹

2. Une pression¹⁰ internationale accrue

« The world of higher education is changing, and the world in which higher education plays a significant role is changing. There are many reasons for transformation. Key drivers of the change are the development of advanced communication and technological services, increased international labour mobility, more emphasis on the market economy and the trade liberalization, focus on the knowledge society, increased levels of private investment and decreased public support for education, and long life learning. The international dimension of postsecondary education is

⁸ OBSERVATOIRE SCIENCE, POLITIQUE ET SOCIÉTÉ (2009) *Evaluation de l'instrument « Projets de coopération et d'innovation » (2004-2007) – Rapport final*. Conférence universitaire suisse / Université de Lausanne, Berne/Lausanne, chap. 2.3.2, p. 37.

⁹ Cf. CONSEIL FEDERAL (2002), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29 novembre 2002, FF 2003 2067, chap. 1.2.2, p. 2087 : « *La régulation sera assurée par une combinaison de coopération et de concurrence, grâce à des mécanismes de financement stables et incitatifs. Au plan national, la performance du système dépendra principalement de la coopération, qui doit permettre d'atteindre la masse critique dans les domaines stratégiques et de constituer des centres de compétences de valeur internationale. Au plan international, c'est la concurrence qui jouera certainement un rôle clé.* »

¹⁰ Le mot « pression » n'entend pas ici introduire une connotation négative sur l'influence du niveau international au niveau de l'espace suisse de la formation – au contraire puisque la pression exercée sur le système suisse de formation l'incite à être plus compétitif et orienté vers plus de qualité. Par ce fait, le terme relève la marge de manœuvre laissée à l'Etat pour réagir par rapport à cette pression.

*therefore becoming increasingly important and, at the same time, more and more complex.»*¹¹ Cette analyse de Jane Knight résume bien l'ensemble des mutations et des pressions - ainsi que leurs interactions - qui s'exercent sur les différents systèmes d'enseignement supérieur et qui caractérisent tout particulièrement l'espace suisse de la formation.

Ainsi, afin d'appréhender la pression internationale qui s'exerce sur l'espace suisse de la formation, il convient de la replacer dans le contexte international dans lequel elle s'inscrit et qui est marqué par l'avènement de la **société du savoir** et de l'**économie de la connaissance**¹². Ces termes marquent le passage à un système dans lequel la connaissance n'est plus une fin en soi mais est perçue comme un facteur de croissance.

Ces mutations du contexte international sous-tendent deux types de pressions exercées sur l'enseignement supérieur suisse : l'une globale, exercée sur le système de formation dans son ensemble et l'autre ciblée, exercée au niveau des institutions du système de formation.

Cette distinction reprend en quelque sorte les deux tendances d'internationalisation de l'enseignement supérieur identifiées par Jane Knight : « *internationalization abroad (cross-border education)* » pour caractériser les activités extérieures au système et se déroulant à l'étranger et « *internationalization at home* » pour caractériser les activités suscitant un changement de l'intérieur même du système.

2.1. Pression globale au niveau du système dans son ensemble

Par pression globale exercée au niveau du système dans son ensemble, il s'agit essentiellement de décrire les transformations liées au contexte économique :

- « *Village global* » : selon l'usage, cette terminologie est utilisée pour décrire le monde dans lequel nous vivons et qui est caractérisé par un marché du travail globalisé et une très forte mobilité des personnes et des biens. Cette nouvelle donne – très sommairement décrite – oblige les sociétés non seulement à former les individus à ces nouvelles méthodes de travail et à les doter des compétences nécessaires pour répondre aux défis globalisés contemporains mais aussi à rester attractives pour attirer comme on le verra plus bas ces personnes (étudiants et main d'œuvre qualifiée) extrêmement mobiles. A cet égard, on peut noter que le prolongement de cette attractivité se traduit par des politiques migratoires actuelles qui restreignent l'admission aux seuls travailleurs qualifiés (cf. art. 3, 18-21, 23 de la Loi sur les étrangers du 16 décembre 2005, RS 142.20).

¹¹ KNIGHT J. (2004) Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 8 No.1, p. 5-31.

¹² FORAY D. (2000) *L'économie de la connaissance*. Paris, La Découverte.

- *Changement de la structure économique ou passage de la société industrielle à la société du savoir* : les activités basées sur le savoir constituent déjà en Suisse plus de 50% du PIB. Ces activités regroupent des métiers variés, industries technologiques, services, notamment financiers, assurances, services spéciaux aux entreprises, services de santé, etc. Ces mutations se caractérisent par le fait que durant la période 1992-1999, « *l'augmentation du nombre de professionnels du savoir a représenté 30% de la croissance de l'emploi dans les pays de l'Union européenne et aux Etats-Unis (soit 5,5 millions de personnes).* »¹³

- *Contexte de crise économique* : la conjoncture de stagnation économique marquée par le chômage et des restrictions budgétaires a « *inspiré la revendication insistante d'un système efficace d'allocation des moyens financiers* »¹⁴ - impliquant la difficulté de définir cette efficacité – et donc les finalités de la science – et entraînant une concurrence accrue au sein du système d'enseignement supérieur mais aussi à l'extérieur vis-à-vis des autres politiques publiques.

- *Savoir comme service* : depuis les accords du GATS de 1994, l'éducation est traitée comme un service soumis aux règles du commerce international ; c'est-à-dire que l'éducation est assimilée à un bien, soumis aux règles concurrentielles du commerce et pouvant ainsi s'exporter et respectivement être importée. Certes, plusieurs nuances s'imposent ici puisqu'il faut d'abord préciser que l'éducation continue d'être traitée comme un service particulier. Pour cela, il suffit de regarder la marge d'interprétation laissée par l'article 1, paragraphe 3 des accords du GATS (lequel couvre « *tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental* », ce qui inclut « *tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services* ») ou l'article 207, paragraphe 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« *Pour la négociation et la conclusion des accords visés au paragraphe 3, le Conseil statue à la majorité qualifiée. (...) Le Conseil statue également à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords: (...) dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services.* »). De plus, il faut rappeler que dans les accords du GATS, chaque Etat peut en principe décider individuellement du degré d'accès au marché pour chaque secteur qu'il choisit de soumettre à la concurrence et qu'au final bien peu de pays ont réellement pris des engagements en matière d'éducation (47 sur 151 en 2006). Mais, au-

¹³ VONLANTHEN, B. & DECOUTERE, S. (2002), Formation, recherche, technologie 2004-2007 : vue d'ensemble, enjeux et priorités. *La Vie économique*, Berne, SECO/DFE, 12-2002, p. 4-10.

¹⁴ BENNINGHOFF, M. & LERESCHE, J-P. (2003), *La recherche Affaire d'Etat. Enjeux et luttes d'une politique fédérale des sciences*. Lausanne, PPUR, Coll. « Le savoir suisse », p.14.

delà de ces réserves, cette évolution témoigne d'un changement de perception extrêmement important sur la façon d'appréhender l'éducation.

- *Changements technologiques et interconnexion des acteurs* : « on observe une interconnexion de plus en plus étroite des disciplines scientifiques qui donnent naissance à de nouveaux domaines technologiques dans lesquels le privé et le public investissent massivement : mécatronique, chimie computationnelle, technologies génétiques, informatique neuronale, nanotechnologies, etc. Avec pour conséquence la nécessité pour de multiples acteurs de collaborer ensemble. A titre d'exemple : il n'est pas possible aujourd'hui de disposer des dernières compétences scientifiques de la planète en sciences de la vie, sans se baser sur une école polytechnique, une université ayant une faculté de médecine, un hôpital universitaire, des hautes écoles spécialisées (HES) orientées sur l'application et sur beaucoup d'informatique. »¹⁵

- *Mutations démographiques des pays industrialisés* : la Suisse est confrontée à un changement démographique marqué par le fait qu'il y a à présent plus de personnes quittant la vie active que de jeunes entrant sur le marché du travail. Ainsi, une concurrence déjà sensible s'est mise en place pour attirer les nouveaux talents étrangers. Au niveau européen par exemple, on estime qu'il y aura environ 1,4 million d'étudiants de moins dans les prochaines années, que 35% des enseignants partiront à la retraite et que les hautes écoles ainsi que les instituts de recherche feront face à un manque important de personnel qualifié. En comparaison le développement des pays émergents en nations économiques et leur dynamisme démographique attisent les convoitises et renforcent la concurrence pour attirer des talents au niveau international. Dans ces conditions, le sens et les enjeux du « *brain circulation* » et de la mobilité des milieux scientifiques ainsi que de la main d'œuvre qualifiée apparaissent comme cruciaux et contribuent à expliquer que la tendance à l'internationalisation des hautes écoles va se poursuivre.¹⁶

En définitive, les défis démographiques à l'échelle de la planète accentuent l'importance de nouer des alliances stratégiques en matière de ressources humaines et de mobilité pour développer encore la compétitivité du pays. « *Au vu de l'évolution démographique et de l'importance croissante du personnel hautement qualifié, la capacité d'attirer les meilleurs cerveaux et les meilleurs étudiants revêtira une importance toujours plus grande* » comme le mentionne explicitement le Message FRI 2008-2011¹⁷.

¹⁵ VONLANTHEN, B. & DECOUTERE, S. (2002), Formation, recherche, technologie 2004-2007 : vue d'ensemble, enjeux et priorités. *La Vie économique*, Berne, SECO/DFE, 12-2002, p. 4-10.

¹⁶ CONSEIL FEDERAL (2010), *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation*, Schweizerische Eidgenossenschaft. Berne, chap.2.1.5, p. 8.

¹⁷ CONSEIL FEDERAL (2007), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 du 24 janvier 2007, FF 2007 1149, chap. 5.3, p. 1313.

Ces mutations placent les hommes et le système suisse de formation face à de nouveaux défis : elles demandent aux hommes de s'adapter à un contexte de plus en plus changeant, complexe et globalisé, d'utiliser les potentiels technologiques de manière éthique et responsable et de transformer très rapidement savoir et savoir-faire en nouveaux produits et services. De nouvelles aptitudes sont également requises comme la polyvalence, la maîtrise des langues, l'aptitude à travailler en équipe et en réseaux ainsi que la disposition à prendre des risques et à assumer des responsabilités. Or, si l'homme a besoin de s'adapter, cela implique que les systèmes de formation ont également besoin de s'adapter afin de répondre aux défis globaux contemporains et de former des personnes aux nouvelles aptitudes.

2.2. Pression ciblée au niveau des institutions composant le système

Par pression ciblée exercée au niveau des institutions composant le système, il s'agit principalement de décrire les mutations du marché académique :

- *Progression des effectifs d'étudiants* : les effectifs étudiants ont progressé de 16,5% entre 2000 et 2005 et les prévisions de l'Office fédéral de la statistique pour 2014 prévoient une augmentation de 14'000 étudiants dans les universités. Les raisons de cette progression sont multiples à commencer par l'évolution démographique, un « effet de rattrapage » des femmes, un afflux d'étudiants étrangers et une expansion des effectifs au niveau du doctorat. Après cette date, du fait principalement du recul démographique attendu, la croissance des effectifs étudiants devrait se ralentir et la Suisse devrait alors se trouver dans la situation typique des pays industrialisés - décrite précédemment - en proie aux mutations démographiques et en quête des meilleurs cerveaux et des meilleurs étudiants.

- *Manque de personnel hautement qualifié* : il s'agit d'une caractéristique constante du système universitaire qui le place dans une situation (qui peut s'avérer délicate) de dépendance par rapport à l'étranger.

- *Taux d'encadrement très critique* : la conséquence des deux premiers facteurs cumulés (hausse des effectifs étudiants et corps professoral en sous-effectif) est un taux d'encadrement (rapport nombre de professeurs par étudiants) très critique. Ce phénomène est très marqué dans certaines disciplines scientifiques, notamment les sciences humaines et sociales où l'objectif de 40 étudiants par professeur est loin d'être atteint. Or, il s'agit d'un enjeu qui met les hautes écoles suisses sous pression si elles veulent pouvoir maintenir un enseignement de qualité et rester attractives et compétitives au niveau international.

- *Diversification et consolidation du paysage universitaire suisse* : la transformation des écoles supérieures spécialisées en hautes écoles spécialisées (HES) par décision fédérale en 1996 modifie une nouvelle fois le paysage universitaire suisse et incite chacun des acteurs à se repositionner.

- *Faible proportion de la population suisse disposant d'une formation du degré tertiaire en comparaison internationale* : en raison de la constante croissance du nombre de diplômés des hautes écoles et grâce au nombre de personnes suivant une formation professionnelle supérieure, environ 29% de la population âgée de 25 à 64 ans possède maintenant un niveau de formation du degré tertiaire ; ce taux ne place pourtant la Suisse qu'au douzième rang européen¹⁸.

- *Fort déficit en diplômés en sciences dites « dures »* : la proportion des jeunes de 20 à 29 ans possédant un diplôme en sciences exactes ou naturelles, en sciences techniques ou en sciences de l'ingénieur n'est en effet que de 0,77%. La Suisse se situe ainsi nettement au-dessous de la moyenne européenne (1,22%) et loin derrière la France (2,22%) et l'Irlande (2,42%) qui sont en tête du classement¹⁹.

Ces quelques exemples illustrent les défis – amplifiés par la pression internationale – qui pèsent sur les hautes écoles suisses et qu'elles doivent relever.

Résumé / Mise en perspective

Ces mutations mettent en lumière les différentes pressions qui s'exercent sur le système d'enseignement supérieur suisse et qui s'exercent de façon de plus en plus vive et à différents niveaux.

Au niveau européen tout d'abord puisque l'Union européenne a fait de la formation et de la recherche privée et publique son cheval de bataille des dix prochaines années. Elle a même affirmé lors de sommet de Lisbonne son objectif de devenir d'ici 2010 le leader mondial de la société et de l'économie du savoir²⁰. Certes, cet objectif n'a pas été atteint jusqu'à présent, mais l'Union européenne est néanmoins parvenue à lancer un processus de convergence qui a des répercussions jusqu'en Suisse²¹. Dans sa stratégie pour 2020, l'Union européenne a renouvelé l'objectif d'un développement durable et du maintien de la compétitivité face aux pays émergents en s'appuyant, comme dans les objectifs définis à Lisbonne en 2000, sur les facteurs clé de la formation, de la

¹⁸ CONSEIL FEDERAL (2007), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2004 à 2008 du 24 janvier 2007, FF 2007 1149, chap. 1.1.2, p.1171.

¹⁹ CONSEIL FEDERAL (2007), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2004 à 2008 du 24 janvier 2007, FF 2007 1149, chap. 1.1.2, p.1171.

²⁰ CONSEIL EUROPEEN (2000), Lisbonne 23 et 24 mars 2000, conclusion de la Présidence, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm.

²¹ Cf. *infra* section 5, « Mise en perspective : espace européen de la formation / Déclaration de Bologne ».

recherche et de l'innovation²². Au niveau des Etats-Unis ensuite, qui développent leurs atouts et leur avance dans les technologies clés de l'avenir. Et, au niveau de l'Asie enfin, qui dispose d'un grand potentiel dont les pays prennent progressivement conscience.

On voit ainsi à quel point la formation supérieure est un domaine extrêmement concurrentiel et qui entraîne chaque système dans une course mondiale et une compétition accrue à différents niveaux. Une course entre les universités pour l'acquisition des budgets nationaux et internationaux, pour le positionnement international et la réputation institutionnelle, pour la qualité, pour la quête d'étudiants payants et d'étudiants brillants ; une course entre les universités publiques et les universités privées ; une course entre les facultés, entre les chercheurs, entre les étudiants, entre les disciplines... Or, cette course, qui peut être qualifiée de « *course aux armements* »²³ selon les termes d'Ellen Hazelkorn, sous-tend un ensemble de dérives et de menaces qui pèsent sur le système d'enseignement suisse et qui illustrent les limites de l'internationalisation du système d'enseignement suisse. En effet, exacerbée notamment par la pression des rankings internationaux, une dérive possible est d'assister à l'émergence d'un système d'enseignement supérieur guidé principalement par les forces du marché et qui se détourne de la formation de base au profit de la recherche ; un système qui restreigne l'accès aux seuls étudiants postgrades au détriment des étudiants undergraduates ; un système qui délaisse certaines disciplines moins visibles comme les sciences humaines et sociales ; un système où la nature du travail académique devient uniquement soumise aux pressions de performances et d'accountability (nombre de publications, de doctorants, etc.) ; et finalement un système qui « *creuse l'écart entre l'élite et l'enseignement supérieur de masse en exacerbant la stratification institutionnelle et la concentration de la recherche* »²⁴.

Dans ce contexte, il paraît évident que ces pressions imposent à un petit pays comme la Suisse – comptant environ 120'000 étudiants, soit l'équivalent des étudiants d'une grande ville européenne – de se positionner et d'opérer des choix stratégiques. Il est impératif que le système des hautes écoles fasse des choix de répartition des tâches qui garantissent son intégration européenne et sa présence mondiale.

²² CONSEIL EUROPEEN (2010), Conclusions, Conseil européen du 17 juin 2010, EUCO 13/10 , CO EUR 9, CONCL 2.

COMMISSION EUROPEENNE (2010), Communication de la Commission, *Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010)2020.

²³ HAZELKORN, E. (2007), *Quels sont les effets des classements sur l'enseignement supérieur ?* IMHE-Info, OCDE, Paris.

²⁴ Ibidem.

3. Réactions des différents acteurs

L'ensemble des pressions exercées sur l'enseignement supérieur suisse et cette inclusion de facto dans la course mondiale à l'innovation entraînent et accompagnent une prise de conscience de l'importance stratégique du domaine FRI pour la société et l'économie comme facteur de compétitivité et de bien-être.

Et, la qualité et l'efficacité de la formation sont des enjeux majeurs pour y parvenir et soutenir la compétitivité de l'économie, l'attractivité des emplois et le bien-être de la population. Cet enjeu est affirmé aussi bien dans le Message FRT 2004-2007 - « *la qualité et l'efficacité de la formation et de la recherche sont aujourd'hui un enjeu fondamental pour préserver de manière durable le bien-être de notre population et la compétitivité de notre économie* »²⁵ - que dans le Message FRI 2008-2011 - « *la qualité et la performance de la formation, de la recherche et de l'innovation sont décisives pour la compétitivité internationale et l'attrait de la Suisse en tant que pôle de formation et de recherche pour les talents de Suisse et du monde entier* »²⁶.

Cette prise de conscience conduit à partir des années 2002, le Conseil fédéral à définir la formation, la recherche et la technologie comme « priorités nationales » et par voie de conséquence au renforcement du rôle de la Confédération dans le pilotage du domaine FRI. De façon générale, ce renforcement du rôle de la Confédération s'inscrit dans un souci dominant de mieux insérer la formation et la recherche helvétique dans les structures européennes et le contexte mondialisé.

Ainsi, il sera légitime de se poser la question de savoir dans quelle mesure la dimension internationale a fourni l'input voire la légitimation nécessaire au rôle accru de la Confédération dans la politique d'enseignement supérieur suisse. Au-delà, il conviendra également de voir si ce processus s'est effectué dans un mouvement de convergence et d'alignement par rapport aux politiques en place dans les autres pays.

3.1. Nouveau paradigme : « offrir de nouvelles chances »

Cette prise de conscience des autorités fédérales s'accompagne d'un changement de paradigme concernant la conception du savoir : il s'agit d' « *offrir de nouvelles chances aux individus, à la société et à l'économie grâce au développement du système Formation-Recherche-Technologie* »²⁷.

²⁵ CONSEIL FEDERAL (2002), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29 novembre 2002, FF 2003 2067, condensé, p. 2070.

²⁶ CONSEIL FEDERAL (2007), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 du 24 janvier 2007, FF 2007 1149, chap. 5.3, p. 1313.

²⁷ Ibidem, chap. 1.1.1, p. 2078.

« Pour les individus, le savoir et donc la formation sont devenus le principal facteur d'autonomie et d'intégration dans la société et dans le monde du travail. La formation acquise détermine la qualité et la quantité des choix qu'un individu peut faire tout au long de sa vie. (...) C'est pourquoi l'égalité des chances pour tous ainsi que l'apprentissage tout au long de la vie sont si importants dans ce domaine.

Pour les entreprises, le savoir est devenu le principal facteur de production. Une bonne partie des entreprises qui feront demain notre prospérité n'existent pas aujourd'hui. Pour naître ou se développer, les entreprises ont besoin de connaissances nouvelles, fondamentales ou appliquées, produites par la science et la technologie en Suisse et à l'étranger. Dans ce contexte, les relations entre la formation, la recherche, la société et l'économie sont capitales pour la compétitivité de notre pays.

Pour les Etats, l'indépendance nationale, la capacité de financer leurs politiques et d'assurer une croissance économique durable dépendent directement de la qualité de l'éducation et de la créativité de l'environnement scientifique et technologique.

Pour la société, la science et la technologie sont maintenant à la source de la prospérité et de l'emploi mais posent des questions éthiques. La vitalité culturelle, le renouvellement de la mémoire collective, la capacité de comprendre la modernité, d'anticiper l'avenir et de développer un questionnement critique dépendent de la préservation des savoirs anciens, de la création et de la diffusion des connaissances nouvelles nécessaires à la société. Plus que jamais, le savoir est un élément clé du développement de la cohésion sociale. »²⁸

Ainsi, compte tenu du nouveau rôle dévolu au savoir et à l'enseignement supérieur, il est indispensable de mettre en place un ensemble de réformes permettant au système d'enseignement supérieur de se développer et de s'affirmer de façon optimale.

3.2. Mise en place de réformes

On assiste alors à un mouvement de réformes initié dans la seconde moitié des années 90 afin d'adapter la Suisse à la société du savoir et à l'économie de la connaissance. L'objectif ultime de ces réformes est de supprimer les entraves qui empêchent la mise en place d'un espace coordonné d'enseignement supérieur de qualité. « La multiplicité des bases juridiques et des organes fait entrave à une politique des hautes écoles qui soit coordonnée, efficace et transparente, alors même

²⁸ CONSEIL FEDERAL (2007), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 du 24 janvier 2007, FF 2007 1149, chap. 1.1.1, p. 2078-2079.

que l'environnement international est en mutation. »²⁹ Comme on le verra, ce mouvement de réformes va se traduire par une affirmation du rôle de la Confédération.

Or, il est essentiel de bien comprendre que ce mouvement de réformes de l'enseignement supérieur suisse ne va pas de soi dans la mesure où il se déroule d'une part dans un domaine relevant traditionnellement de la compétence des cantons et d'autre part dans un système dominé par le « *joint-decision trap* »³⁰ - c'est-à-dire un système dans lequel le processus décisionnel nécessite à la fois les acteurs du niveau national et les acteurs du niveau sub-national et est ainsi connu pour ces « capacités » de blocage. Il est alors évident que le nouveau rôle dévolu à l'enseignement supérieur, combiné et doublé des pressions internationales ont joué un rôle déterminant dans le fait de pouvoir surmonter ces obstacles et au final de rendre ces réformes possibles.

La réforme des hautes écoles s'opère en trois étapes différentes³¹ :

- 1^{ère} étape 2000 à 2003 : le lancement du processus de réforme

Cette étape voit le renforcement de la gouvernance des universités et des écoles polytechniques fédérales (EPF) grâce à la création de la Conférence universitaire suisse (CUS) et de l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité (OAQ). Un financement fédéral plus incitatif a également été mis en place pour les universités et les HES, tandis que les EPF ont bénéficié d'une autonomie accrue.

- 2^{ème} étape 2004 à 2007 : le renforcement du processus de réforme

Cette seconde étape doit permettre, grâce à une augmentation importante des ressources, de renouveler l'enseignement, d'améliorer les performances en recherche et en valorisation du savoir et de renforcer la coopération grâce à la mise en œuvre de nouveaux projets nationaux et internationaux.

- 3^{ème} étape 2008 à 2011 : la consolidation du processus de réforme

La dernière étape doit permettre la consolidation des réformes en posant les nouvelles bases légales nécessaires à la refonte du paysage des hautes écoles. La Confédération et les cantons sont appelés à mettre en œuvre une politique concertée et plus spécialement un pilotage commun du domaine des hautes écoles pour construire un espace national de la formation, de la recherche et de l'innovation d'un haut niveau de qualité.

²⁹ LEUTHARD, D. (2009), Créer les meilleures conditions pour la société du savoir en Suisse. *La Vie économique*, Berne, SECO-DFE, 9-2009.

³⁰ FISCHER, M., SCIARINI, P. & TRABER, D. (2010) The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education. *Swiss Political Science Review*, 16(4): 747-71.

³¹ Cf. CONSEIL FEDERAL (2002), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29 novembre 2002, FF 2003 2067, chap. 1.1.3, p. 2083-2084.

Pour atteindre leurs objectifs, les réformes sont structurées autour des trois orientations principales suivantes³² :

- 1/ réformer la régulation et la gouvernance du système ;
- 2/ réformer les structures du paysage universitaire (répartition des tâches entre écoles polytechniques fédérales, universités et hautes écoles spécialisées) et
- 3/ réformer les modes de financement (vers une philosophie commune de financement afin d'éviter des incitations contradictoires).

Or ici, si une réforme du modèle de financement de l'enseignement supérieur est souhaitable, il est néanmoins essentiel qu'elle soit mise en œuvre de façon la plus extensive possible afin d'éviter de développer un mode de financement basé uniquement sur le financement des *outcomes* mesurables, visibles et finalement rentables – et qui serait amplifié par un « effet Matthieu » selon lequel les *outcomes* déjà les mieux dotés au départ sont aussi ceux qui bénéficient d'un « *cercle vertueux d'avantages cumulés* »³³. Il s'agit au final d'éviter une uniformisation du savoir développé et produit.

Il s'agit d'un ensemble de mesures qui marque clairement la volonté politique de réformer le système des hautes écoles comme domaine stratégique pour la Suisse et le fait que la Confédération appuie manifestement ce mouvement par un engagement politique et financier fort.

3.3. Engagement financier

L'importance stratégique accordée au domaine FRI et l'engagement de la Confédération se traduisent par un engagement financier conséquent en faveur de l'éducation dont les dépenses sont évaluées en 2003 à 25,8 milliards de francs suisses. Pour saisir l'importance de l'engagement financier de la Confédération en faveur de l'éducation, il convient de ramener cette somme à l'ensemble des dépenses publiques et de constater que les dépenses publiques d'éducation représentent environ 18% des dépenses publiques totales.

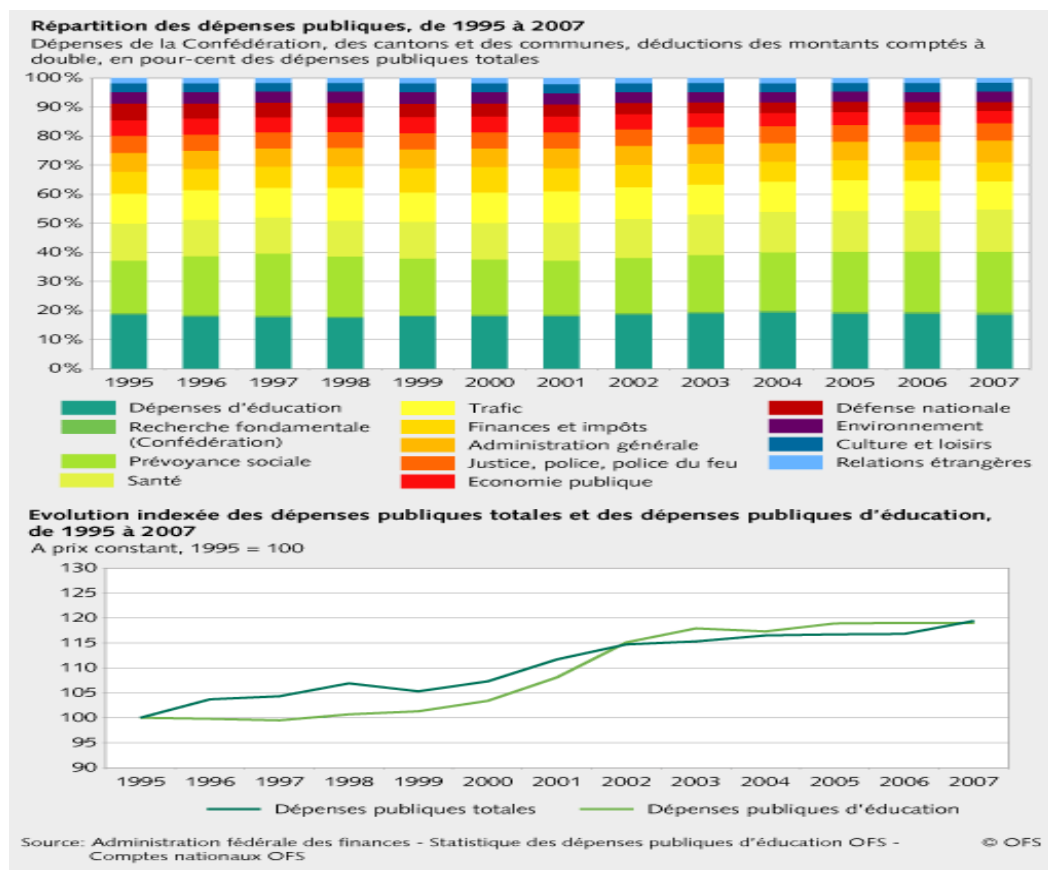
Le graphique 1 montre ainsi très clairement le dépassement du volume des dépenses d'éducation par rapport aux dépenses globales à partir des années 2002 et leur constante augmentation et importance à partir de ces années.

³² Cf. CONSEIL FEDERAL (2002), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29 novembre 2002, FF 2003 2067, chap. 1.2.2, p. 2086-2087.

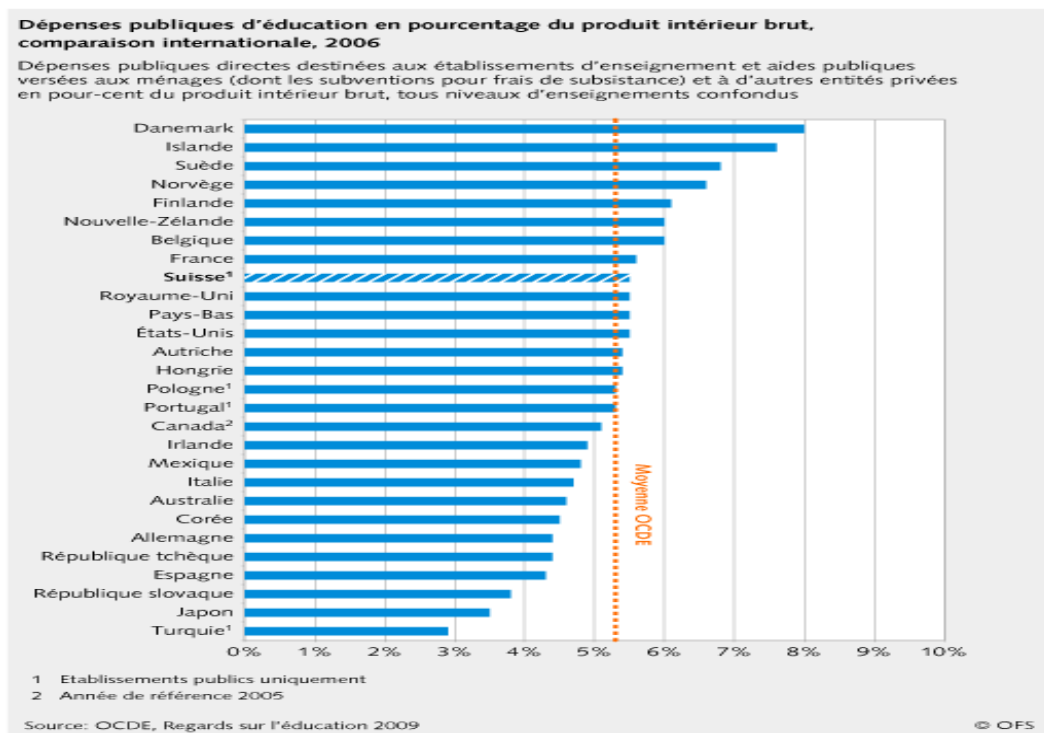
³³ HAZELKORN, E. (2007), *Quels sont les effets des classements sur l'enseignement supérieur ?* IMHE-Info, OCDE, Paris.

Quant au graphique 2, il montre que l'investissement financier de la Suisse en faveur de l'éducation dépasse la moyenne de l'OCDE et atteint environ 6% du PIB. La Suisse arrive ainsi au 9^{ème} rang des pays dépensant le plus pour l'éducation – devant le Royaume-Uni, les Etats-Unis, l'Allemagne, le Japon ou la Turquie.

Ces différents chiffres témoignent ainsi d'un investissement financier conséquent en faveur du système FRI, qu'il convient largement de saluer dans un pays comme la Suisse pour laquelle la matière grise est la principale ressource première disponible. Mais là encore, il est important que la Suisse ne se laisse pas dépasser par cette « course aux armements qui est intensifiée par les classements et qui enferme les institutions et les gouvernements dans une éternelle quête de ressources croissantes »³⁴ et ainsi que cet investissement financier en faveur du système FRI ne se fasse, de manière incontrôlée, au détriment d'autres objectifs sociaux, économiques ou culturels par exemple.



³⁴ HAZELKORN, E. (2007), *Quels sont les effets des classements sur l'enseignement supérieur ?* IMHE-Info, OCDE, Paris.



En définitive, la pression internationale incite les acteurs de l'enseignement supérieur suisse à le doter des conditions cadres optimales (modalités de gouvernance plus efficaces ; engagement financier) afin de lui permettre de rester compétent et répondre au nouveau paradigme qui lui est dévolu. En ce sens, la pression internationale a joué le rôle de moteur des mutations de l'enseignement supérieur suisse et du renforcement du rôle joué par la Confédération dans ce domaine.

Au-delà, ces réformes se sont mises en place selon un mouvement de convergence par rapport aux politiques publiques observées dans les autres pays - européens notamment - et selon une démarche de contrainte volontaire. Selon le concept de Dolowitz et Marsh³⁵, il s'agit de décrire une situation dans laquelle un Etat est entièrement libre de décider ou non d'adapter ses politiques publiques ; mais, étant guidé par la nécessité perçue – en d'autres termes conscient des risques qu'il prendrait à ne pas adapter ses politiques publiques – décide, de manière autonome, de le faire.

4. Impacts législatifs

On l'a vu, compte tenu de l'importance stratégique prise par les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation pour la société et l'économie, ces domaines sont désormais considérés

³⁵ DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. (2000), Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Blackwell Publishers, Vol. 13, No. 1, p. 5-24.

comme des domaines prioritaires et font l'objet d'un engagement à la fois politique et financier accru de la Confédération dans le but de les doter des conditions cadres optimales nécessaires à leur développement et au bon positionnement international de la Suisse.

Cet engagement accru de la Confédération sous l'influence de la pression internationale et le nécessaire positionnement de la politique d'enseignement supérieur au cœur du référentiel de base « collaboration / concurrence » se répercute au niveau législatif. En effet, la politique d'enseignement supérieur offre un exemple original d'adaptation et d'intégration des facteurs internationaux qui se traduit par la forme la plus aboutie à savoir des modifications du cadre législatif – voire à la mise en place d'une nouvelle forme de fédéralisme. Lors d'une intervention dans le cadre du module de l'IDHEAP « Internationalisation des politiques publiques », le Professeur Cottier³⁶ faisait référence à la notion d'une « révolution silencieuse de la Constitution », qui prend également tout son sens pour la politique d'enseignement supérieur.

On verra alors comment ces modifications du cadre législatif ancrent l'affirmation du rôle de la Confédération dans le pilotage des hautes écoles suisses. Et l'on pourra ici se poser la question de savoir dans quelle mesure « l'international » est utilisé comme source de justification et de légitimation de ces réformes et/ou dans quelle mesure « l'international » est le moteur de ces réformes ?

4.1. Nouveaux articles constitutionnels

Le 21 mai 2006, le peuple suisse et les cantons ont accepté à 86% des voix les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation, la recherche et l'innovation.

Avec l'acceptation de ces articles constitutionnels, la Confédération et les cantons sont appelés à mettre en œuvre une politique concertée et plus spécialement un **pilotage commun** du domaine des hautes écoles pour construire un espace national de la formation, de la recherche et de l'innovation d'un haut niveau qualité.

Article 61a – *Espace suisse de formation*

¹Dans les limites de leurs compétences respectives, **la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation.**

Article 63a – *Hautes écoles*

³**La Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles.**

³⁶ Managing Director, World Trade Institute et Professeur de droit international et européen, Université de Berne.

En ce sens, les nouveaux articles constitutionnels marquent une centralisation des compétences et le renforcement du rôle de la Confédération dans la politique d'enseignement supérieur suisse. Ils chargent en effet la Confédération et les cantons de collaborer et de coordonner leurs politiques et d'améliorer la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation. Au-delà, les compétences de la Confédération s'étendent des écoles polytechniques fédérales aux universités cantonales et aux hautes écoles spécialisées. Enfin, comme le mentionnent Fischer, Sciarini et Traber³⁷ dans un article analysant les processus de décision amenant aux nouveaux articles constitutionnels, les nouveaux articles constitutionnels créent un changement de paradigme concernant la façon dont le « fédéralisme coopératif horizontal » (collaboration inter-cantonale) et le « fédéralisme coopératif vertical » (coopération entre la Confédération et les cantons) se mettent en place : d'une part, la Confédération peut obliger les cantons à collaborer (article 48a) et d'autre part « *si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination, la Confédération légifère sur les niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre, sur la formation continue et sur la reconnaissance des institutions et des diplômes* » (article 63a).

Fischer, Sciarini et Traber³⁸ arrivent ainsi à la conclusion suivante: « *Despite the fact that education is one of the most decentralized policy domains in Switzerland, and that the cantons have for a long time successfully protected their autonomy in this field, they have managed to agree on a solution which **grants the Confederation a leading role in the steering of higher education** and the power to step in, should cooperation among the cantons fail, in both basic and higher education. To be sure, the new constitutional articles will not immediately lead to dramatic changes in the distribution of competences over education policy between the Confederation and the cantons. However, they create an important paradigm shift in the way both horizontal and vertical cooperation are conceived and, as such, induce **a silent reform of Swiss federalism.*** »

4.2. Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)

Le projet de Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) - qui remplacera la Loi sur l'aide aux universités (RS 414.20) et la Loi sur les hautes écoles spécialisées (RS 414.71) - est la mise en pratique des dispositions constitutionnelles au niveau légal et marque également l'affirmation du rôle de la Confédération.

³⁷FISCHER, M., SCIARINI, P. & TRABER, D. (2010) The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education. *Swiss Political Science Review*, 16(4): 747-71.

³⁸ Ibidem.

La nécessité d'aboutir à une nouvelle base légale part du constat des nombreux obstacles empêchant le système des hautes écoles de fonctionner efficacement et entraînant de nombreuses lourdeurs administratives et des coûts importants dans leur gestion. A titre d'exemples, il est possible de citer la multiplicité des organes chargés de coordonner la politique des hautes écoles (relevant à la fois du Département fédéral de l'Intérieur pour les universités, du Département fédéral de l'Economie pour les HES³⁹ et parfois pour certains projets spécifiques du Département fédéral des Affaires Etrangères), les différences consécutives entre les cadres législatifs qui régissent les universités et les HES, les réglementations différentes en matière d'assurance qualité et en matière de financement ainsi qu'une répartition des tâches complexes entre les différents acteurs.

Ainsi, afin de permettre au système des hautes écoles suisses de fonctionner efficacement, de s'affirmer comme une unité et de rester compétitif par rapport aux autres systèmes internationaux, il était indispensable de le doter de nouvelles bases légales uniformisées. Dans cette perspective, la nouvelle LAHE a pour objectifs d'une part de simplifier et d'harmoniser la coordination de l'espace suisse des hautes écoles et d'autre part de poser un cadre commun favorisant la mise en place d'un système compétitif et perméable qui réponde à des exigences de qualité élevées. L'ancien Secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche, Charles Kleiber a ainsi affirmé : « *Fragmentée par 26 frontières intérieures, la Suisse devient un obstacle au regroupement des forces et des décisions rapides. Pour tenir son rang dans la compétition des économies, des cerveaux et des idées, la Suisse doit se réinventer. C'est ce que permet, dans le domaine important de l'éducation, ce nouveau partenariat cantons-Confédération.* »⁴⁰ La nouvelle LAHE met ainsi en place une nouvelle forme de « souveraineté partagée », permettant de répondre « au problème d'échelle, auquel la mondialisation confronte la Suisse ».

Ce qui est nouveau est que dans un domaine relevant traditionnellement de la responsabilité des cantons, la compétence et la coordination de la Confédération s'affirment et s'étendent à l'ensemble des hautes écoles au niveau tertiaire (indépendamment du type de hautes écoles, c'est-à-dire une seule base légale couvrant à la fois les hautes écoles universitaires, les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques).

³⁹ Il convient ici de noter que la décision du Conseil fédéral en date du 29 juin 2011 de réunir les domaines de l'éducation, de la recherche et de l'innovation en un seul département, celui de l'économie, à partir de 2013 vise précisément à remédier à cette problématique. Le communiqué de presse officialisant la décision précise ainsi que « *le Conseil fédéral entend mettre en place des structures qui correspondent mieux aux priorités politiques de notre pays et aux principaux défis à relever à l'avenir* » – parmi lesquels « *le maintien et l'extension de l'influence de la Suisse au niveau international et la promotion systématique de la formation et de la recherche (...)* ».

⁴⁰ Extrait de l'article du Temps du 6.12.2005, « L'Espace éducatif suisse, un débat », Charles Kleiber, François Cherix, Débat animé par François Modoux.

Coordination



En résumé, grâce notamment aux deux réformes législatives décrites ci-dessus, la Suisse a lancé une réforme de fond en matière de gouvernance des hautes écoles avec la mise en place de mécanismes institutionnels permettant d'empêcher les blocages de décision dans le futur et de remédier aux difficultés de coordination Confédération / Cantons. Comme le soulignent Griessen et Braun un « einheitliches Bildungsraum auf der Governance-Ebene »⁴¹ a ainsi été mis en place.

Ce n'est pas la première fois que de telles tentatives de réformes ont été tentées en Suisse puisque la première initiative en la matière date de 1973. Mais elles se sont alors heurtées à la résistance des cantons, craignant de devoir renoncer à leur autonomie, et à la résistance de la Confédération ne voulant pas assumer les responsabilités d'une centralisation accrue. Dans ce contexte, il est incontestable que les fortes pressions internationales exercées sur l'enseignement supérieur suisse au cours de ces dernières années a joué un rôle fondamental – un rôle de moteur dans la mise en œuvre et l'acceptance des réformes décrites. Elles ont fourni l'input et la légitimation nécessaire à un renforcement du rôle de la Confédération car il était indispensable que la Suisse soit dotée d'un espace éducatif coordonné, de qualité, perméable et compétitif.

5. Mise en perspective : espace européen de la formation / Déclaration de Bologne

Afin de poursuivre la réflexion précédente et illustrer à nouveau l'affirmation du rôle de la Confédération dans le pilotage de la politique d'enseignement supérieur, une brève incursion dans l'espace européen de la formation s'impose. Ce domaine, par l'intermédiaire de la mise en œuvre de la Déclaration de Bologne notamment, illustre en effet particulièrement bien la démonstration

⁴¹ GRIESSEN, T. & BRAUN D. (2010) Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadegefahr: Deutschland und die Schweiz im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 16(4): 715-46.

précédente puisqu'il émerge comme un domaine relevant typiquement de la compétence de la Confédération qui en définit les orientations stratégiques et en délègue la mise en œuvre. De plus, il offre une illustration concrète de *policy transfer*.

Avant d'aborder quelques éléments de la mise en œuvre de la Déclaration de Bologne en Suisse, il convient de rappeler le contexte de forte interdépendance des pays en matière de formation, de recherche et d'innovation qui les incite à se doter d'une diplomatie scientifique menée au plus haut niveau et basée sur la coopération. La coopération scientifique internationale est en effet vitale pour la Suisse et doit être conduite par une action politique volontaire et à long terme qui se développe au niveau européen d'une part, et au niveau mondial d'autre part. Cette volonté politique et cet engagement de la Suisse au niveau international se traduit au fil des années dans les différents messages stratégiques.

Ainsi, dans le Message FRT 2004-2008, il est stipulé que la coopération internationale poursuit quatre objectifs : « a) *participer à la création de l'espace européen de la recherche et de la technologie, b) participer à la création de l'espace européen de la formation (grâce notamment à la mise en œuvre de la Déclaration de Bologne), c) renforcer la coopération transfrontalière, d) soutenir la coopération scientifique et technologique internationale des hautes écoles suisses dans le monde.* »⁴²

Plus ciblé, le Message FRI 2008-2011 affirme que l'un des principes directeurs en matière de formation est d'« *offrir un espace suisse de la formation ouvert sur le monde : les acteurs de l'espace de la formation suisse favorisent la libre circulation des personnes et des idées et font valoir leurs compétences dans la coopération internationale. Les forces et les faiblesses des systèmes de formation sont mieux connus et les compétences mieux définies et évaluées. Des programmes de promotion du dialogue interculturel et de la paix sont soutenus en étroite collaboration avec les services fédéraux compétents.* »⁴³

Dans la définition de sa stratégie en matière internationale pour les années à venir⁴⁴, le Conseil fédéral fixe la vision suivante : « *Die Schweiz etabliert sich global als nachgefragter und bevorzugter Standort für die Bereiche Bildung, Forschung und Innovation und nutzt ihre Exzellenz in diesen Bereichen für die Integration in den weltweiten Bildungs-, Forschungs- und Innovationsraum. Sie behauptet sich so an der Spitze der innovativsten Länder der Welt.* » Il en

⁴² CONSEIL FEDERAL (2002), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29 novembre 2002, FF 2003 2067, chap. 1.5.4, p. 2155.

⁴³ CONSEIL FEDERAL (2007), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 du 24 janvier 2007, FF 2007 1149, chap. 1.1.3, p. 1176.

⁴⁴ CONSEIL FEDERAL (2010), *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation, Schweizerische Eidgenossenschaft*. Berne, p. 3.

découle les trois priorités suivantes: 1. Le renforcement et l'élargissement des réseaux internationaux; 2. Le soutien à l'exportation de la formation et à l'importation de talents afin de renforcer le pôle scientifique suisse; 3. La promotion de la reconnaissance internationale des formations dispensées en Suisse.

5.1. La Déclaration de Bologne : une nécessité bienvenue pour la Suisse

La Déclaration de Bologne s'inscrit dans un processus qui vise à créer à l'horizon 2010 un espace européen de l'enseignement supérieur pour renforcer l'Europe des connaissances dans un contexte de concurrence mondiale. Il s'agit d'une réforme paneuropéenne qui entend mieux harmoniser les systèmes nationaux d'enseignement supérieur, accroître la mobilité universitaire internationale et améliorer le pouvoir d'attraction des pays européens aux yeux des étudiants ainsi que des jeunes scientifiques dans la compétition mondiale. A l'heure actuelle, 47 pays ont souscrit aux principes de la Déclaration de Bologne.

Concrètement, deux grands principes directeurs guident la réforme :

- la mise en place d'un système de formation en deux cycles (bachelor et master) et
- l'introduction d'un système de crédits favorisant la transparence et la mobilité (ECTS).

Avec la mise en place d'un espace unique de l'enseignement supérieur, l'Europe devait gagner en attrait au sein de la concurrence mondiale et établir des systèmes universitaires compétitifs dans les différents pays qui la composent. Cela devait notamment accroître sa force économique et garantir l'emploi. Depuis 1999, les ministres de l'éducation des différents pays européens se sont réunis tous les deux ans pour fixer les conditions cadres du processus de Bologne. Ils ont discuté et analysé ensemble les thèmes importants, tels que la comparabilité des diplômes, l'introduction de filières d'études échelonnées – bachelor, master et doctorat – ainsi que le contrôle externe institutionnalisé de la qualité des prestations universitaires et des systèmes d'assurance-qualité propres à ces établissements⁴⁵.

Or, compte tenu de l'internationalisation de l'espace suisse de formation et de son interdépendance, il était évident que la Suisse ne pouvait rester extérieure à ce processus et qu'elle devait impérativement s'intégrer dans le nouvel espace européen de l'enseignement supérieur.

⁴⁵ SCHENKER A. & OLIVARES M. (2009), « Comment les universités suisses ont-elles maîtrisé les réformes de l'enseignement supérieur ces dix dernières années? ». *La Vie économique*, Berne, SECO/DFE, 9-2009, p. 23-26.

5.2. Réactions des acteurs

Sans être membre de l'Union européenne, la Suisse a été l'un des premiers pays à signer la Déclaration de Bologne dès 1999 et l'engagement de la Suisse a été pris au niveau du Secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche de l'époque, Charles Kleiber.

On assiste en la matière à la mise en place d'un réel volontarisme politique – suivant un mécanisme de **convergence** puisque la construction de cet espace européen de la formation se fait dans les différents pays européens au niveau des ministères en charge de l'éducation.

Comme Bruno Weber-Gobet⁴⁶ le fait valoir, il s'agit par là pour l'Etat d'assurer sa **crédibilité** par une bonne politique de la formation et d'en assurer par le niveau international sa **justification** (lui permettant ainsi de dépasser les résistances internes au système). « *Depuis que la Suisse a accepté les accords bilatéraux et la libre-circulation des personnes avec l'UE, elle fait partie du marché de l'emploi ouvert européen. (...) Or, si les jeunes et leurs parents doivent découvrir que les certificats suisses ne valent pas ceux d'un pays membre de l'UE sur le marché européen de l'emploi, cela suscitera pour notre Etat des problèmes de crédibilité. On se demandera alors s'il est vraiment capable de dispenser la formation nécessaire permettant aux citoyens et aux citoyennes de mener eux-mêmes une vie indépendante.*⁴⁷ »

Il en va donc de la crédibilité de l'Etat suisse de s'engager en faveur et d'assurer l'eurocompatibilité de ses cursus, de ses diplômes et la mobilité. Et dans ce contexte, il est logique que l'une des trois priorités de la coopération internationale en matière d'enseignement, recherche et innovation porte sur la promotion de la reconnaissance internationale des formations dispensées en Suisse.

5.3. Impacts législatifs

Concernant la traduction de la Déclaration de Bologne au niveau législatif suisse, on assiste à un phénomène très intéressant caractérisant la force du *soft law* comme nouvelle forme de gouvernance internationale. Ainsi, suivant une démarche entièrement volontaire puisque au départ la Déclaration de Bologne n'a pas de force contraignante, cette dernière est intégrée sous la forme de directives⁴⁸, qui, elles, sont dotées d'une valeur juridique contraignante pour toutes les universités suisses. Les cantons universitaires ont alors dû adapter en conséquence leur législation.

⁴⁶ WEBER-GOBET, B. (2007), L'Etat acquiert sa crédibilité grâce à une bonne politique de la formation. *La Vie économique*, Berne, SECO/DFE, 1/2-2007, p. 31.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ CONFERENCE UNIVERSITAIRE SUISSE (2003), Directives pour le renouvellement coordonné de l'enseignement supérieur des hautes écoles suisses dans le cadre du processus de Bologne du 4 décembre 2003. Berne.

Il est évident que ce transfert résulte d'un processus complexe de négociations entre les différents acteurs et qu'il s'est heurté à des résistances internes (étudiants, enseignants, chercheurs craignant une marchandisation du savoir et critiquant les modalités de mise en œuvre de la Déclaration de Bologne par exemple) mais qui a pu être mis en place grâce à la légitimation fournie par le niveau international.

Il s'agit là d'un mode de transfert qui s'effectue selon le degré le plus fort d'intégration. Selon le modèle de *policy transfer* de Dolowitz et Marsh⁴⁹, le transfert se fait de manière volontaire et est adapté de manière autonome – tout en étant guidé par la nécessité d'acceptance et de comptabilité avec l'espace européen de la formation. Il s'agit là d'un phénomène de convergence fort vers les systèmes mis en place au niveau européen. En définitive, on observe par le cas de la Déclaration de Bologne que la dynamique internationale a fourni la légitimation nécessaire au déplacement de cursus au profit d'un rôle accru de la Confédération dans l'enseignement supérieur – qui en définit les grandes orientations stratégiques – ainsi que la légitimation et l'accélération des réformes au niveau national indispensables pour assurer le positionnement de la place suisse au niveau international. Ainsi, à travers ce processus de réforme, un renouvellement coordonné de l'enseignement suisse est poursuivi permettant « *de mieux assurer la qualité des études, d'élargir la mobilité des étudiants à tous les degrés, de développer l'interdisciplinarité des filières d'études et de garantir l'égalité des chances par la possibilité d'étudier à temps partiel ainsi que par des aides à la formation suffisantes* »⁵⁰.

Bieber permet de synthétiser de la façon suivante: « *Bologna provided Swiss HE policymakers with a historic chance to implement necessary reforms (SBF 2005). The misfit between the Bologna model and the Swiss HE model modified opportunity structures for a domestic reform coalition of the federal HE authority of SBF, universities, and their organizations. They played the multilevel game by strategically using the international level of Bologna as an argument for legitimizing reforms and overcoming the backlog.* »⁵¹

⁴⁹ DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. (2000), Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Blackwell Publishers, Vol. 13, No. 1, p. 5-24.

⁵⁰ CONFERENCE UNIVERSITAIRE SUISSE (2003), Directives pour le renouvellement coordonné de l'enseignement supérieur des hautes écoles suisses dans le cadre du processus de Bologne du 4 décembre 2003. Berne.

⁵¹ BIEBER T. (2010) Europe à la Carte? Swiss Convergence towards European Policy Models in Higher Education and Vocational Education and Training. *Swiss Political Science Review*, 16(4) :773-800.

Conclusion

On l'a vu l'enseignement supérieur suisse est un domaine fortement internationalisé et est particulièrement exposé aux pressions internationales. En parallèle, le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation a pris une importance stratégique pour la société et l'économie comme facteur de croissance et de bien-être. Ce contexte a amené les acteurs de la politique de l'enseignement supérieur suisse à en faire une priorité nationale et à concevoir cette dernière dans l'interaction complexe entre coopération (au niveau national d'une part (fédéralisme coopératif) et au niveau national/international d'autre part) et concurrence.

Or, sous l'influence de cette dynamique, il était indispensable de doter le système d'enseignement supérieur des moyens – législatifs et financiers – lui permettant de rester compétitif et de répondre aux attentes à son égard.

Et, c'est dans ces conditions que le niveau international a fourni un des éléments déterminants à la mise en œuvre des réformes vers un espace de la formation unifié, marqué par le renforcement du rôle de la Confédération dans un domaine traditionnellement réservé aux cantons et ainsi par l'émergence d'une nouvelle forme de fédéralisme suisse.

Cette adaptation s'est faite grâce à la légitimation du niveau international et selon un processus entièrement volontaire des différents acteurs de l'enseignement supérieur.

Compte tenu des enjeux représentés par l'internationalisation de la politique de l'enseignement supérieur, il apparaît que la sensibilisation des acteurs du domaine de la formation aux enjeux globaux et internationaux est une absolue nécessité afin de leur permettre d'appréhender ce domaine dans toute son intégralité. De la sorte, la Suisse disposera des meilleurs atouts pour rester compétitive et assurer son bon positionnement au niveau international.

Abréviations

CUS	Conférence universitaire suisse
DFE	Département fédéral de l'économie
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System / Système européen de transfert et d'accumulation de crédits
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
FF	Feuille fédérale
FRI	Formation, Recherche, Innovation
FRT	Formation, Recherche, Technologie
GATS	General Agreement on Trade in Services / Accord général sur le commerce des services
HE	Higher Education
HES	Hautes écoles spécialisées
LAHE	Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OAQ	Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses
OFS	Office fédéral de la statistique
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (/ SBF – Staatssekretariat für Bildung und Forschung)

Références

- BENNINGHOFF M. & LERESCHE J-P. (2003), *La recherche Affaire d'Etat. Enjeux et luttes d'une politique fédérale des sciences*. Lausanne, PPUR, Coll. « Le savoir suisse »
- BIEBER T. (2010), Europe à la Carte? Swiss Convergence towards European Policy Models in Higher Education and Vocational Education and Training. *Swiss Political Science Review*, 16(4) :773-800
- CENTRE SUISSE DE COORDINATION POUR LA RECHERCHE EN EDUCATION (2010), *Rapport sur l'éducation en Suisse 2010*. Aarau
- COMMISSION EUROPEENNE (2010), Communication de la Commission, *Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010)2020
- CONSEIL EUROPEEN (2000), Lisbonne 23 et 24 mars 2000, conclusion de la Présidence, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm
- CONSEIL FEDERAL (2002), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29 novembre 2002, FF 2003 2067
- CONSEIL FEDERAL (2007), Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 du 24 janvier 2007, FF 2007 1149
- CONSEIL FEDERAL (2010), *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation*, Schweizerische Eidgenossenschaft. Berne
- CONFERENCE UNIVERSITAIRE SUISSE (2003), Directives de la CUS pour le renouvellement coordonné de l'enseignement supérieur des hautes écoles suisses dans le cadre du processus de Bologne du 4 décembre 2003. Berne
- CONSEIL EUROPEEN (2010), Conclusions, Conseil européen du 17 juin 2010, EUCO 13/10 , CO EUR 9, CONCL 2
- DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. (2000), Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Blackwell Publishers, Vol. 13, No. 1, p. 5-24
- FISCHER, M., SCIARINI, P. & TRABER, D. (2010), The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education. *Swiss Political Science Review*, 16(4): 747-71
- FOURNIER, J. (1996), *L'internationalisation des politiques*. OCDE, Paris

- FORAY D. (2000), *L'économie de la connaissance*. La Découverte, Paris
- GRIESSEN, T. & BRAUN D. (2010), Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadegefahr: Deutschland und die Schweiz im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 16(4): 715-46
- HAZELKORN, E. (2007), *Quels sont les effets des classements sur l'enseignement supérieur ?* IMHE-Info, OCDE, Paris
- KLEIBER, C., CHERIX, F. & MODOUX, F. (2005), *L' « Espace éducatif suisse », un débat*. Le Temps
- KNIGHT, J. (2004) Internationalization Remodeled : Definition, Approaches, and Rationales. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 8 No. 1, p. 5-31
- LEUTHARD, D. (2009), Créer les meilleures conditions pour la société du savoir en Suisse. *La Vie économique*, Berne, SECO/DFE, 9-2009
- OBSERVATOIRE SCIENCE, POLITIQUE ET SOCIETE (2009) *Evaluation de l'instrument « Projets de coopération et d'innovation » (2004-2007) – Rapport final*. Conférence universitaire suisse / Université de Lausanne, Berne/Lausanne, p. 37 – chap. 2.3.2
- OCDE (2003), Examen des politiques nationales de l'éducation. L'enseignement tertiaire en Suisse, Paris, OCDE
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (2005), Internationalité des hautes écoles suisses : Etudiants et personnels : un état de la situation, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique
- SCHENKER A. & OLIVARES M. (2009), « Comment les universités suisses ont-elles maîtrisé les réformes de l'enseignement supérieur ces dix dernières années? ». *La Vie économique*, Berne, SECO/DFE, 9-2009, p. 23-26
- VONLANTHEN, B. & DECOUTERE, S. (2002), Formation, recherche, technologie 2004-2007 : vue d'ensemble, enjeux et priorités. *La Vie économique*, Berne, SECO/DFE, 12-2002, p. 4-10
- WEBER-GOBET, B. (2007), L'Etat acquiert sa crédibilité grâce à une bonne politique de la formation. *La Vie économique*, Berne, SECO/DFE, 1/2-2007, p. 31
- <http://www.lahe.admin.ch>
- http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/bologna_fr.html
- <http://www.bbt.admin.ch/themen/01051/01071/01078/index.html?lang=fr>