



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

Martial Pasquier
Blaise Larpin

**Projets de coopération universi-
taire: l'émergence de nouvelles
structures de gouvernance**

Working paper de l'IDHEAP
UER : Management et Marketing publics

1. INTRODUCTION	4
2. LES UNIVERSITÉS SOUS PRESSION	5
2.1 QUELQUES FACTEURS DU CHANGEMENT	5
2.2 LE SYSTÈME SUISSE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENTRE PRESSIONS EXOGÈNES ET « NÉCESSAIRE » ADAPTATION	6
3. UNE APPROCHE HEURISTIQUE DE L'ANALYSE DES RÉSEAUX : BASES ET IMPLICATIONS POUR LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE	8
4. LE PAYSAGE SUISSE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	11
4.1 BREF HISTORIQUE ET ÉTAT DES LIEUX: UNE STRUCTURE DE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX	11
4.2 ÉVOLUTION: VERS UN SYSTÈME DE GOUVERNANCE EN RÉSEAUX	13
5. SIX PROJETS DE COOPÉRATION SOUS LA LOUPE	17
5.1 LES CRITÈRES DE CHOIX	17
5.2 LES PROJETS RETENUS	18
5.2.1 SWISS FINANCE INSTITUTE SFI	18
5.2.2 SWISS INSTITUTE OF BIOINFORMATICS SIB	19
5.2.3 PÔLE NATIONAL EN ADMINISTRATION PUBLIQUE	19
5.2.4 SWISS SCHOOL OF PUBLIC HEALTH SSPH+	20
5.2.5 GENDER STUDIES	21
5.2.6 INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES ET EN DÉVELOPPEMENT IHEID	21
6. ANALYSE COMPARATIVE	22
6.1 MÉTHODOLOGIE ET CRITÈRES	22
6.2 QUELQUES RÉSULTATS ISSUS DE LA COMPARAISON	23
6.2.1 RAPIDE SURVOL	23
6.2.2 TYPES ET POUVOIR DES RÉSEAUX	26
7. CONCLUSION	29
BIBLIOGRAPHIE	30

ANNEXE: GRILLE DES CRITÈRES D'ANALYSE DES PROJETS DE COOPÉRATION 32

1. Introduction

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le modèle classique de l'université est fortement remis en question: pénétration accrue des acteurs privés, attentes de la société civile, contractualisation et «horizontalisation» des relations, etc. L'université bouge et doit s'adapter à un environnement en mutation. En Suisse, les projets de coopération inter universités semblent être une des réponses privilégiées par les acteurs dominants du système pour faire face à ces changements. Toutefois, la mise en place de nouveaux arrangements institutionnels notamment sous la forme de réseaux d'enseignement et de recherche ne va pas sans soulever de nombreuses interrogations. Premièrement, et notamment du fait de bases légales peu développées, les collaborations institutionnalisées n'ont pas toutes la même configuration. Nous devons donc nous questionner sur les formes concrètes prises par ces réseaux d'enseignement et de recherche et sur les raisons qui ont conduit à l'adoption d'un type particulier de structure de coopération. Ensuite, comme ces structures ne viennent pas remplacer, mais plutôt se superposer à celles préexistantes, il convient de comprendre la redistribution du pouvoir au sein de formes institutionnelles complexes. Plus précisément, l'analyse de la nouvelle répartition des compétences entre les institutions hiérarchiques (les universités) et les coopérations (réseaux) en particulier sous l'angle de l'autonomie dont ces dernières disposent, se révèle être un angle d'approche fructueux. Finalement, la question de l'évaluation de ces nouvelles formes de gouvernance va se poser. Outre les formes prises par ces structures, une discussion doit être menée autour des limites démocratiques de cette nouvelle forme du secteur public.

Pour étudier cette problématique, nous présenterons dans un premier temps quelques facteurs qui ont contraints les universités à une remise en cause de leurs structures de gouvernance. Puis, nous introduirons quelques éléments théoriques faisant référence aux théories portant sur les réseaux et plus particulièrement à l'approche institutionnelle de ceux-ci. La troisième partie de ce papier présentera brièvement les structures de gouvernance du système universitaire helvétique ainsi que les récentes pressions au changement ayant favorisé la mise en place de ces réseaux. Une quatrième partie étudiera, au travers de six cas de coopérations inter-universitaires suisses, la forme prise par ces réseaux, essentiellement sous l'angle de leur degré d'autonomie. En guise d'épilogue, nous suggérerons quelques perspectives de recherche afin d'approfondir, de comprendre et d'évaluer les enjeux inhérents à de telles transformations.

2. Les Universités sous pression

L'université est une institution qui a relativement peu changé au cours du siècle passé. En effet, jusqu'au début des années 1990 les compétences centrales et le mode de fonctionnement de l'université ont relativement peu évolué. Toutefois, force est de constater que, depuis lors, de nombreux bouleversements ont eu lieu au sein de l'Alma Mater. Les raisons de ces changements sont à la fois multiples et variées. Sans rechercher l'exhaustivité, nous tenterons, ci-après, de mettre en exergue quelques-uns des principaux facteurs ayant exercé des pressions au changement sur les systèmes nationaux d'éducation supérieure.

Pour ce faire, nous allons, tout d'abord, rapidement relever les principales tendances communes à la plupart des systèmes nationaux d'éducation supérieure. Dans un deuxième temps, nous présenterons deux facteurs ayant provoqué ou provoquant toujours des mutations du système de gouvernance de l'enseignement supérieur helvétique.

2.1 Quelques facteurs du changement

Les recherches comparatives sur la gouvernance des systèmes nationaux d'éducation supérieure s'accordent sur la prééminence de plusieurs facteurs « responsables » de profondes mutations au sein desdits systèmes (Clark 1998 ; Green and Hayward 1997).

- **La contraction des finances publiques et l'augmentation quantitative du nombre d'étudiants.**
Sans plus le développer, il faut mentionner le rôle joué par l'augmentation du nombre d'étudiants dans un contexte de restrictions budgétaires. Avec des moyens financiers relatifs qui stagnent voire même qui diminuent, les universités n'arrivent plus à offrir l'ensemble des formations à un haut niveau de qualité. Ces fortes pressions structurelles sur leurs coûts obligent, non seulement les universités, mais l'ensemble des systèmes nationaux à repenser leur mode de fonctionnement.
- **L'accroissement de la concurrence** sur le « marché » de l'éducation supérieure. Celle-ci s'exerce de deux manières. D'une part, la concurrence à l'international et à l'intérieur du pays est vive pour l'obtention de crédits de recherches. D'autre part, les fréquentes évaluations comparatives (et les « rankings » correspondants) contribuent à positionner et à hiérarchiser les universités les unes par rapport aux autres. Cette concurrence et son corollaire qui est la recherche de l'excellence à un niveau international font que

de nombreuses institutions fixent des priorités et tendent à abandonner des filières d'enseignement et de recherche moins prometteuses que d'autres.

- **La réforme de Bologne.** Nous ne pouvons omettre de mentionner une modification majeure, issue de la Conférence de Bologne, dans l'organisation des études. Il s'agit de l'harmonisation européenne des études universitaires avec l'introduction du système 3+2+3, à savoir la licence/bachelor (3 années), la maîtrise (2 années) et le doctorat (3 années). Alors que la formation universitaire durait en général 4 ans, elle s'étale maintenant, pour un niveau équivalent, sur 5 ans (licence et maîtrise). Deux conséquences sont à prendre en compte pour les universités. D'une part, on observe un allongement de la durée des études et donc la nécessité d'offrir plus de cours, plus d'encadrement avec des moyens financiers qui ne progressent pas à la même vitesse. D'autre part, avec la séparation entre licence et maîtrise, les étudiants sont fortement incités à utiliser la mobilité qui leur est offerte. Ainsi donc, au terme de leur licence, les étudiants comparent les offres des universités et n'hésitent pas à faire leur « shopping ».

Les facteurs susmentionnés ont profondément modifié les relations entre l'université et le monde politique ainsi que le positionnement des universités au sein de la société civile. Plus encore, ces facteurs ont eu de profondes incidences sur les structures de gouvernance des systèmes nationaux d'enseignement supérieur, tout comme sur les structures de gouvernance des universités elles-mêmes. Ces pressions, pour la plupart d'entre-elles, agissent encore à ce jour et il est évident que les transformations que nous pouvons observer actuellement ne sont pas achevées. Ces nouveaux défis propres aux universités sont communs à tous les systèmes nationaux d'éducation supérieure indépendamment de leur taille, de leur structure de gouvernance ou encore de leur histoire. Seules les réponses apportées à cette nouvelle réalité du paysage universitaire tendent à différer selon les pays (Perellon 2000).

2.2 Le système suisse d'enseignement supérieur : entre pressions exogènes et « nécessaire » adaptation

Le système suisse d'éducation supérieure a également connu des pressions au changement suite à la conjonction des facteurs que nous avons précédemment évoqués. Toutefois, force est de constater qu'un certain nombre de facteurs endogènes sont venus accroître les pressions de réforme sur la gouvernance du système. Parmi ces facteurs spécifiques à la Suisse, nous en retiendrons deux :

- **Un nouvel acte législatif.** Le débat sur l'enseignement supérieur en Suisse est un chantier en perpétuelle évolution puisque les crédits alloués à la recherche et à l'éducation sont sans cesse rediscutés au

parlement. La dernière mouture de la Loi sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) est actuellement en débat aux chambres fédérales. Outre les points d'achoppement entre le gouvernement et le parlement sur le budget à allouer à ce domaine pour la période 2008-2001, il est intéressant de constater que, principalement, deux points viendront influencer la structure de gouvernance du système suisse d'éducation supérieure: le renforcement des coopérations entre hautes écoles ainsi que celui des coopérations entre les secteurs public et privé (CF 2007 : 1272-1278). Le but avoué est d'allouer des ressources supplémentaires au domaine des hautes écoles, pour les mesures transversales et le monitoring du domaine FRI. Il s'agit concrètement de soutenir les efforts conjoints des universités, des EPF et des HES pour assainir leur offre, de créer des pôles d'excellence dans des domaines choisis et d'accroître la qualité de la formation (CF 2007 : 1155).

- **Les crises institutionnelles.** A la fois causes et conséquences des profonds bouleversements du système suisse d'éducation supérieure, les crises institutionnelles furent nombreuses ces dernières années au sein des universités. Parmi elles, nous retiendrons l'éviction, du jour au lendemain, du recteur de l'Université de Neuchâtel¹ en raison de trop fortes divergences avec le Conseil d'Etat ainsi qu'à cause de prises de position publiques jugées excessives. Nous pouvons également mentionner la grave crise institutionnelle qu'a connue l'Université de Genève. Suite à des remboursements excessifs ou injustifiés de frais parmi le corps professoral, le rectorat de l'université a démissionné en bloc et l'université est actuellement dirigée par un rectorat intérimaire tout en faisant l'objet d'investigations approfondies de la part d'une commission chargée de changer les structures de gouvernance de l'institution. Nous pourrions également mentionner le renvoi du président de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich ou encore, au sein du Centre hospitalier universitaire de Lausanne, les détournements, par un professeur, de fonds destinés à la recherche pour assouvir une passion pour l'art. Ces crises ont provoqué une vive réflexion en Suisse sur la gouvernance du système universitaire et particulièrement sur ses carences en terme de gestion, de transparence et d'imputabilité.

¹ Celui-ci était au bénéfice d'un contrat de droit privé à durée déterminée.

3. Une approche heuristique de l'analyse des réseaux : bases et implications pour la gouvernance universitaire

Le monde dans lequel nous vivons est largement composé de réseaux de sorte que certains n'hésitent pas à parler de « network society » (Klijn, 2003) ou « networked world » (O'Toole, 1997). Ces considérations ont dans une large mesure une portée plus normative que scientifiquement construite. Cependant, ces métaphores parlent du même état de fait, à savoir que, en raison de ce que nous pourrions appeler génériquement la complexification des sociétés modernes, l'interdépendance entre les acteurs dans la production des diverses politiques publiques a accru et accroît encore fortement. Certains auteurs, influencés par une certaine tradition de recherche systémique, arguent que des structures d'interactions en réseau apparaissent comme une réponse à cette complexité et à cette contingence des sociétés contemporaines (Gaudin, 1996). La gouvernance en réseau est fréquemment perçue comme une des réponses fonctionnelles à cette horizontalisation des relations entre coproducteurs de politiques publiques, comme une solution de management de l'interdépendance (Mayntz, 1993).

Issue de la microsociologie dans les années 1930, l'analyse des réseaux a connu de multiples développements ultérieurs au sein de disciplines diverses, issus de la sociologie, de l'analyse des politiques publiques ou encore du management. Le point commun entre ces différents courants de recherche est de concevoir les interactions d'un point de vue structural, i.e. en exprimant toute négociation et coordination en termes de relations entre acteurs (Wälti, 2001, p. 44). Les réseaux sont une synthèse entre la régulation autoritaire, ou hiérarchie, et l'autorégulation, ou marché. Comprise comme telle, l'analyse de réseaux cherche à comprendre les raisons de l'émergence de ce type de structures d'interaction. Contrairement aux autres traditions de recherches susmentionnées, le management public ne s'intéresse que depuis peu au concept de réseau : « the public management network research is a new and growing branch of public administration » (Berry et al., 2004). L'analyse des réseaux dans le secteur public a pris une dimension particulière du fait de la présence d'acteurs très variés (acteurs publics et privés), de par les conflits de valeur qui ont émergé, par l'implication des citoyens dans les processus de décision et aussi par la collaboration entre acteurs de niveaux différents (multi-level networks).

Adoptant une perspective influencée par les théories du choix rationnel, nous définirons les réseaux comme des « mutliorganizational arrangements for solving problems that cannot be achieved or achieved easily by single organizations » (Agranoff and McGuire, 2001, p. 296). Compris ainsi, les réseaux peuvent être appréhendés comme des institutions en raison de leur capacité à structurer les relations entre acteurs, producteurs

de régulation, en réduisant l'incertitude, en diminuant les coûts de transaction et en augmentant les relations de confiance par la facilitation des échanges (Thatcher, 2004). Les réseaux existent parce que les structures classiques (hiérarchie) ne disposent pas des ressources nécessaires pour l'accomplissement d'une tâche ou pour atteindre un objectif. En effet, parce qu'elles ne disposent pas de certaines ressources ou que celles-ci sont difficiles à obtenir, les organisations recherchent à s'allier avec d'autres organisations qui ont un besoin similaire de ressources. C'est une dépendance mutuelle de ressources qui incitent donc des organisations à collaborer au sein de réseaux pour atteindre leurs propres buts. Cette interdépendance génère alors des interactions entre les acteurs.

Parmi les nombreuses orientations qu'ont prises les analyses des réseaux en management public, nous en citerons deux. Alors que certains chercheurs se sont attachés à défendre une vision normative des réseaux comme solution organisationnelle plus efficiente et aux indéniables avantages comparativement aux organisations hiérarchiques traditionnelles, d'autres ont adopté une perspective plus critique, consistant à développer des analyses inter organisationnelles des réseaux de politiques publiques (Thatcher, 2004). Ces dernières visent à « cartographier » la structure des réseaux afin de mettre en exergue les relations d'interdépendances entre acteurs. Le but de ces approches inter organisationnelles est de permettre une analyse structurelle qui aille au-delà des attributs des acteurs individuels en identifiant la façon dont les réseaux influencent leur capacité à utiliser leurs ressources (Thatcher, 2004) ainsi que de mieux comprendre et exprimer la structuration d'un système de production de politiques publiques. Ainsi, certains auteurs, comme prémisses à une compréhension approfondie de ces « nouvelles » structures d'interaction, se sont intéressés aux formes et aux frontières des réseaux. Rogers et Whetten (1982) distinguent par exemple trois types de réseaux: l'ajustement mutuel (autonomie des membres et coordination faite de manière volontaire), l'alliance (coordination effectuée sur la base de règles négociées) et l'entreprise ou « corporate » (structure autoritaire centrale limitant l'autonomie des membres).

Malgré la diversité des orientations prises par ces études, plusieurs auteurs comme Berry et al. (2004) soulignent le manque d'études empiriques et des réflexions théoriques plus fondamentales permettant de valider que les réseaux sont plus à même de résoudre des problèmes que d'autres formes organisationnelles. En effet, de nombreux chercheurs travaillant sur les réseaux considèrent ceux-ci comme une variable indépendante et postulent une certaine supériorité des réseaux par rapport aux bureaucraties traditionnelles. Pourtant, cette efficacité supérieure des réseaux devrait encore être démontrée. A cet effet, des méthodologies d'analyse spécifiques devraient être développés notamment du fait qu'il est très difficile de vérifier si les objec-

tifs sont atteints (multiplicité d'objectifs liée à la variété des acteurs, changement d'objectif lié à la dynamique du réseau) et qu'une analyse ex-ante est problématique dans la mesure où les membres d'un réseau peuvent adapter leurs perceptions et leurs objectifs sur la base des réponses et des comportements des autres membres. A ces problèmes d'évaluation des réseaux s'ajoute encore celui de l'analyse d'éventuels impacts négatifs des réseaux. En effet, les réseaux peuvent amener certains membres à défendre des intérêts privés ou alors peuvent enfermer certains membres dans des trajectoires qui ne sont pas forcément bonnes pour certains membres voire pour l'ensemble du réseau (résistance à l'innovation, renoncement à des formes concurrentielles, etc.). De plus, si les réseaux ont surtout été mis en évidence dans le cadre des programmes de rénovation de l'administration (nouvelle gestion publique, gouvernance), les problèmes liés à une réduction du contrôle démocratique ont été largement laissés de côté.

Afin d'offrir un premier éclairage sur les nouvelles structures institutionnelles mises en place au sein du système suisse d'enseignement supérieur, nous utiliserons le concept de réseau brièvement présenté ci-dessus et, plus particulièrement, la typologie de Rogers et Whetten (1982). Après une partie présentant la problématique de la gouvernance universitaire helvétique, ce cadre heuristique nous permettra de comprendre la forme ainsi que la délimitation des projets de coopération inter-universités.

4. Le paysage suisse de l'enseignement supérieur

4.1 Bref historique et état des lieux: une structure de gouvernance multi-niveaux

Le système suisse de l'enseignement supérieur est fort complexe, principalement en raison de la structure fédéraliste du pays. Afin de cerner au mieux les enjeux inhérents à ce système, nous allons tout d'abord brièvement présenter l'évolution historique de ces derniers, puis nous reviendrons en détails sur les composantes et le fonctionnement du système actuel de gouvernance de l'éducation supérieure.

L'ancien Secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche, Charles Kleiber (1999), met en évidence trois modèles de gouvernance de l'université en Suisse.

- **Le modèle "autarcique"**. Dans ce modèle qui a pris place entre la fin du 19^{ème} siècle et les années cinquante, l'Université est sous la tutelle de l'Etat cantonal qui finance l'essentiel de ses charges. Elle est conçue à la fois comme une extension de l'administration cantonale et un service public et répond à un besoin local et cantonal. Ses relations avec le monde économique sont alors distantes.
- **Le modèle "ouvert"**. Les années soixante-dix ont vu naître un modèle où l'Université est plus intégrée au niveau national et plus ouverte à un environnement international. Le rôle de la Confédération s'est accru notamment au niveau du financement des Universités grâce à la Loi fédérale sur l'aide aux Universités de 1968 qui permet à la Confédération de leur allouer des subventions. La conséquence de cette nouvelle loi a été l'affaiblissement de la tradition étatique cantonale. Dès la fin des années soixante, l'intervention de la Confédération s'accroît à travers le développement d'une politique universitaire fédérale qui tend à homogénéiser l'éducation supérieure en Suisse, notamment par le biais de la création d'instances telles que la Conférence universitaire suisse ou l'Office fédéral de l'éducation et de la science.
- **Le modèle "complexe"**. Ce modèle est né dans les années quatre-vingt-dix d'un contexte marqué, comme nous l'avons vu auparavant, par des restrictions budgétaires, une augmentation continue du nombre d'étudiants et une concurrence internationale toujours plus importante. Cette concurrence ainsi que la globalisation de l'économie créent une interdépendance nouvelle entre l'économie et l'Université. Pour faire face à ce nouveau contexte, les lois universitaires cantonales ont été modifiées afin de donner plus d'autonomie aux Universités et leur permettre de mieux s'adapter aux transformations de leur environnement. Mais surtout, la coopération entre les niveaux cantonal et fédéral d'une part, et entre universi-

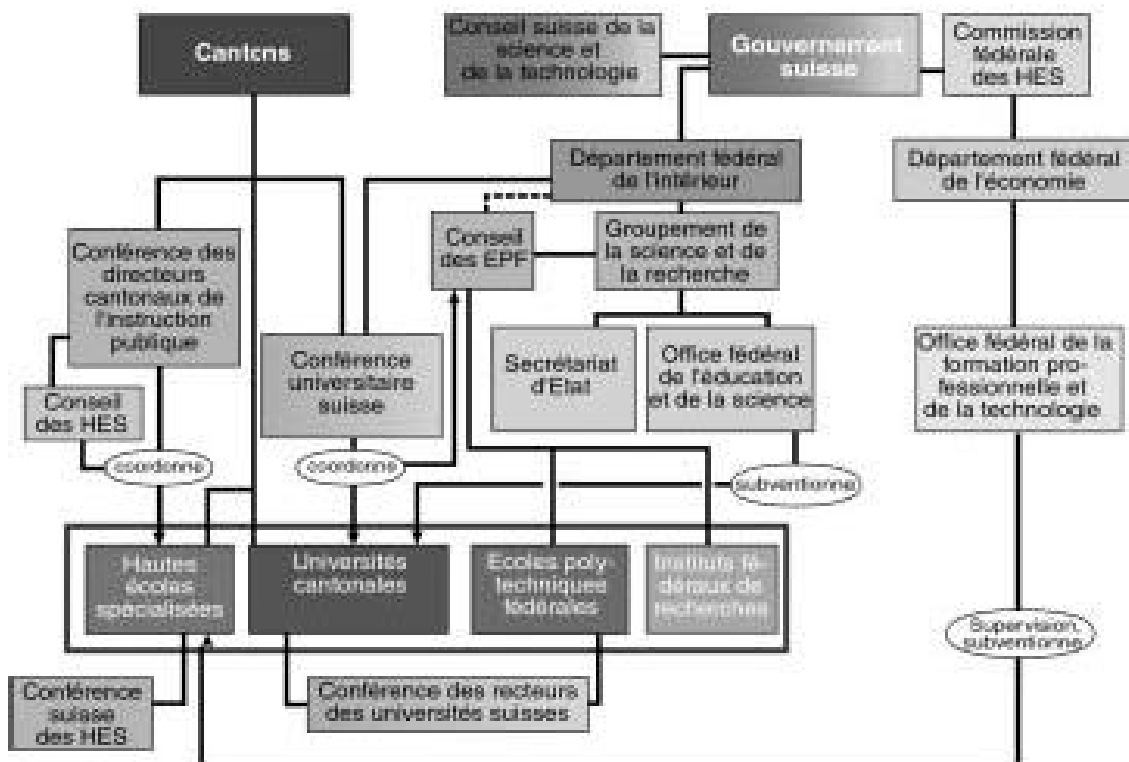
tés et entreprises d'autre part s'est renforcée. La Confédération est passée peu à peu d'une fonction subsidiaire de subventionnement à une fonction plus active d'incitation à la coopération.

Structure institutionnelle complexe, principe de subsidiarité, héritage historique, etc., la combinaison de l'ensemble de ces facteurs structurants rend le système de gouvernance de l'enseignement supérieur extrêmement fragmenté. Dès lors, il est difficile de donner une vision exhaustive de l'ensemble du système. On peut cependant essayer de le décrire de manière synthétique. Si l'on exclu la formation professionnelle supérieure, le paysage suisse de l'enseignement tertiaire est dual depuis la mutation de certaines écoles supérieures spécialisées en hautes écoles spécialisées (HES). Ce paysage comprend donc d'une part les hautes écoles universitaires, universités cantonales et institutions du domaine des écoles polytechniques fédérales et, d'autre part, les hautes écoles spécialisées. Les compétences dans le domaine des hautes écoles sont partagées entre les cantons et la Confédération. Au niveau fédéral, la responsabilité du financement et de l'organisation des hautes écoles universitaires et des écoles polytechniques incombe au Département fédéral de l'intérieur (DFI), tandis que le Département fédéral de l'économie (DFE) est responsable des hautes écoles spécialisées. Dix cantons possèdent leur propre université cantonale. En outre, des cantons ou parfois des groupes de cantons ont la responsabilité principale des hautes écoles spécialisées. La Confédération exerce, quant à elle, un rôle double dans l'administration des hautes écoles. D'une part, elle subventionne les universités cantonales et les HES. D'autre part, elle est également responsable des établissements du domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF). Dans le cadre des HES, la Confédération est compétente pour réglementer les domaines d'études suivants: technique et architecture, économie et administration, agriculture, arts appliqués (Confédération 2002 ; OECD 2003)

Illustration 1: Organisation de l'éducation tertiaire en Suisse (Confédération, 2002)

Organisation de l'éducation tertiaire en Suisse

(état au 1.1.2001)



Comme le montre l'illustration 1 ci-dessus, la structure multi-niveaux de gouvernance de l'enseignement supérieur en Suisse est caractérisée par une forte imbrication d'agences, de conférences, de départements tant régionaux (cantonaux) que nationaux (fédéraux) ainsi qu'une diversité d'organes consultatifs dans l'acception la plus large (Perellon and Bashung 2006).

4.2 Evolution: vers un système de gouvernance en réseaux

Le système suisse d'éducation supérieure doit sa complexité au système fédéral helvétique. Or, si ce système accordant très peu de prérogatives à l'Etat central (Confédération) apparaît figé, il n'en est rien dans les faits. De récentes évolutions de ce système de gouvernance multi-niveaux ont fortement remis en question les relations entre l'Etat fédéral et les entités fédérées.

Bien que le but de ce propos ne soit pas de retracer l'ensemble des évolutions de la structure fédérale helvétique, il nous semble essentiel d'évoquer rapidement la dernière en date vu qu'elle aura et a déjà une incidence directe sur la gouvernance du système de l'enseignement supérieur. Il s'agit de la réforme de la péréquation

financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) adoptée en 2004. Cette réforme a deux objectifs principaux (Larpin 2006). Premièrement, elle vise une réduction des disparités régionales, principalement sur le sujet de la charge fiscale, entre les cantons forts en terme de ressources et ceux considérés comme faibles. Deuxièmement, elle a pour but de clarifier les tâches réparties entre les cantons et la Confédération suivant un objectif de modernisation des structures fédérales. Ainsi, en désenchevêtrant autant que possible les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons, cette réforme doit permettre d'améliorer l'efficacité du fédéralisme helvétique.

Les universités cantonales ainsi que les hautes écoles spécialisées sont concernées par cette réforme. Dès lors, cette dernière va provoquer « une réorganisation des aires de responsabilité dans l'enseignement supérieur qui dépasse le cadre connu jusqu'à présent » (Perellon and Bashung 2006 : 83). Cette réforme n'étant pas achevée à ce jour, il est difficile d'anticiper toutes les transformations qui vont intervenir. Toutefois, force est de constater que l'enseignement supérieur est un des domaines dans lesquels la collaboration intercantonale devra prévaloir. Nous pouvons donc nous attendre, par ces pressions sur la structure institutionnelle même du pays, à un certain renforcement institutionnel des coopérations ainsi qu'à une certaine harmonisation du système de gouvernance de l'enseignement supérieur suisse. Outre cette réorganisation politique, la création du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche au début de l'année 2005 peut également être lue comme un signal d'un réaménagement, administratif cette fois-ci, de la gouvernance du système universitaire suisse. Effectivement, la fusion de l'ancien Office fédéral de l'éducation et de la science avec l'ancien groupement pour la science et la recherche est une manifestation de la volonté d'accroissement des compétences de pilotage du centre qui jusque-là restaient fragmentées. Toutefois, la marge de manœuvre de ce nouveau secrétariat sur la gouvernance du système demeure faible, d'autant plus qu'il n'agit que sur la formation supérieure universitaire, le domaine des hautes écoles spécialisées étant dans un autre département (DFE).

La Confédération, consciente de ces enjeux, tente depuis quelques années de réagir et de mettre en place une véritable politique universitaire afin de lutter contre la problématique d'une action fragmentée reflétant davantage des objectifs cantonaux que nationaux dans ce domaine. Comme nous l'avons vu à travers la succession des différents modèles présentés ci-dessus, une réforme du système universitaire suisse a été petit à petit amorcée. La loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU) a donné naissance à une nouvelle CUS (Conférence universitaire suisse) dotée de pouvoir élargis (accréditation, assurance qualité). Cette nouvelle

institution est devenue un des acteurs centraux du système de gouvernance universitaire et, à n'en pas douter, son rôle est appelé à s'étendre.

Suite à la promulgation de cette loi, dont la validité est limitée à huit ans, un groupe de projet a été chargé par la Confédération² de préparer les bases d'une réforme du paysage universitaire suisse à l'horizon 2008. Il s'agit donc de mettre en place *des mesures qui remédieront durablement à l'insuffisance de pilotage national de l'enseignement supérieur, au manque de transparence et d'efficacité de l'attribution des ressources ainsi qu'à l'insuffisance, voire à l'absence, de répartition des tâches entre les institutions*³. « Paysage des Hautes écoles 2008 » (GSR 2004) est un véritable guide sur le futur de la formation supérieure suisse. Il propose notamment une modification importante des structures de gouvernance du système dans le sens d'une plus forte intégration du système et de ses composantes ainsi qu'une clarification des rôles de la Confédération et des cantons dans le pilotage du système. Deux orientations contenues dans ce document illustrent cette tendance à une « re-centralisation » et à une certaine harmonisation (Perellon and Bashung 2006 : 86-87).

- La première concerne la définition des orientations stratégiques d'un système d'enseignement supérieur intégré, ainsi que les modalités de son pilotage. Cette proposition vise à regrouper, sous une même structure, des agences qui, aujourd'hui, chapeautent les différents secteurs, à savoir la Conférence universitaire suisse, la Conférence suisse des HES et la Conférence suisse des hautes écoles pédagogiques. L'avantage indéniable d'un tel scénario réside dans la possibilité de développer une stratégie plus intégrée en termes de répartition des compétences entre types d'établissements, mais aussi entre établissements du même type.
- La deuxième orientation se rapporte à la mise en œuvre des décisions adoptées par une telle instance. Cette responsabilité incomberait à une hypothétique Conférence des recteurs et présidents des Hautes écoles suisses. Si cette manière de faire permettrait de renforcer la position des hautes écoles dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, elle permettrait surtout de créer une coordination institutionnelle forte et de renforcer l'intégration du système de gouvernance.

Finalement, en regard de l'évolution de l'ensemble du système politique suisse en direction d'un renforcement des coopérations entre les niveaux de gouvernance ainsi qu'en raison de la volonté affichée par l'administration centrale de renforcer les coopérations inter institutionnelles dans le domaine particulier de

l'éducation supérieure, les projets de coopération entre les universités nous semblent être une des réponses aux nouveaux défis de la formation et de la recherche supérieures, appelés à fortement gagner en importance.

C'est pourquoi, dans la suite de ce papier, nous proposerons de mettre en évidence quelques projets de coopération universitaires suisses en cours de réalisation. Nous nous concentrerons principalement sur les structures de gouvernance mises en place et présenterons les principaux arrangements institutionnels. La suite de cet article se veut avant tout descriptive afin de mettre en lumière les points forts et les points d'achoppement de telles structures et de permettre une meilleure compréhension des futurs enjeux de l'enseignement supérieur en Suisse. En effet, avec le développement des collaborations entre les universités, de nombreuses questions se posent: qui assume la responsabilité des formations proposées ? Comment garantir à long terme la qualité de ces formations ? Qui contrôle l'usage des fonds alloués à ces coopérations ? En effet, il n'existe pas de modèle clairement établi quant à ces coopérations et chaque coopération amène souvent à de nouvelles règles de répartition du pouvoir. Dans la mesure où le nombre des coopérations mais aussi le nombre d'étudiants concernés et les moyens financiers correspondants sont en forte croissance, il importe d'étudier les règles de gouvernance adoptées par les différents projets de coopération afin de mettre en évidence les bonnes pratiques mais aussi les nombreuses questions encore ouvertes et auxquelles il conviendra à l'avenir de donner des réponses

³ Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, *Initiative parlementaire, article constitutionnel sur l'éducation*, 23 juin 2005, p. 5172.

5. Six projets de coopération sous la loupe

5.1 Les critères de choix

Coopérer n'est pas un phénomène nouveau au sein des universités. Depuis très longtemps, les chercheurs actifs à l'intérieur d'une organisation ou dans plusieurs organisations différentes collaborent et coopèrent sur des activités de recherche et d'enseignement. De plus, à un niveau plus institutionnel, les universités passent des accords entre elles pour reconnaître des crédits d'étude par exemple. Vu le très grand nombre de coopérations et de collaborations existant entre les universités et leurs acteurs, il importe de préciser ce que nous entendons par ce concept. Une coopération universitaire est:

- un accord juridique (et donc signé par les rectorats des universités concernées),
- touchant au moins à une des deux missions principales des universités que sont la recherche et la formation (on exclut ainsi les coopérations administratives et dans le partage de ressources de base comme les bibliothèques, etc.)
- et amenant à un partage de pouvoirs institutionnels ainsi qu'au transfert partiel ou complet de ceux-ci à un nouvel organe (direction de la coopération, comité de pilotage, conseil scientifique, etc.).

Ces critères permettent déjà de réduire considérablement le nombre de coopérations universitaires pouvant être prises en compte. Pour les besoins de l'analyse, nous avons retenu un critère supplémentaire, celui de l'apport financier de la Confédération et/ou d'autres tiers institutionnels. En effet, afin de favoriser de telles coopérations, la Confédération soutient celles-ci dans le cadre de la Loi sur l'aide aux universités et ses programmes de financement des projets de coopération et d'innovation.⁴ Ces apports financiers augmentent d'une part les enjeux de ces coopérations et contraignent les universités à développer de nouvelles formes de gouvernance.

Sur la base de ces critères, 6 projets de coopération ont été retenus : le Swiss Finance Institute, le Swiss Institute of Bioinformatics, le Pôle suisse en administration publique, la Swiss School of Public Health, Gender Studies et l'Institut de hautes études internationales et en développement. Si les 5 premiers cas sont de véritables coopérations, le dernier correspond en fait à la fusion de deux instituts situés à Genève, à savoir l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) et l'Institut universitaire d'études du développement (IUED).

⁴ Le programme 2008-2011 est doté d'un montant de 150 millions d'euros. Il distingue entre trois catégories de projets : les projets de catégorie A (projets et programmes d'importance stratégique pour la Confédération), les projets de catégorie B (projets communs associant l'ensemble des universités) et les projets de catégorie C (projets de coopération associant plusieurs universités).

Ce choix s'explique pour deux raisons principales. D'une part, cette fusion s'inscrit dans la même logique conceptuelle et temporelle que les autres coopérations. D'autre part, la création de cette nouvelle institution a été en partie contrainte et résulte notamment d'un manque de coopération entre les deux instituts. On peut considérer alors que la fusion est la forme organisationnelle maximale de coopération.

5.2 Les projets retenus

5.2.1 Swiss Finance Institute SFI

Le Swiss Finance Institute SFI est une fondation de droit privé créée en 2005 sous l'impulsion des universités et de l'Association suisses des banquiers. L'objectif de cette fondation est de renforcer le rayonnement international de l'enseignement et de la recherche dans les domaines bancaire et de la finance et par là d'assurer l'avantage compétitif de la place économique et financière suisse. Trois tâches principales sont privilégiées: une école doctorale très sélective où les doctorants sont payés et doivent se concentrer exclusivement sur leur thèse, le financement ou co-financement de postes de professeur, la conduite d'activités de recherche au travers d'un programme national de recherche financé par le Fonds national de la recherche mais géré par le SFI (mise en concurrence des projets).

Le budget annuel est d'env. 7-8 millions de francs et est financé principalement par l'Association suisses des banquiers et ses membres.

Le conseil de la fondation est composé d'un représentant de la Confédération, d'un représentant de la bourse suisse, de 4 représentants des universités et de 11 représentants des banques. Ce conseil est l'organe suprême de la fondation mais s'abstient de prendre toute décision de nature académique (nomination des professeurs, choix des projets de recherche, etc.). Les décisions académiques sont prises de manière indépendante par les universités partenaires mais doivent faire l'objet d'un préavis positif d'un conseil scientifique externe composé exclusivement de scientifiques de renommée internationale et actifs à l'extérieur du territoire national (ils sont de fait la plupart aux USA). En d'autres termes, une université peut nommer un professeur mais n'obtiendra le financement du SFI que si le conseil scientifique aura préavisé positivement ce candidat. Si le préavis est négatif, l'université peut bien sûr engager le candidat mais ne recevra aucune aide financière. La direction du SFI est assumée par un professeur qui a obtenu une décharge correspondante.

En principe, toutes les universités suisses peuvent devenir membre du SFI. Les conditions d'entrée sont néanmoins élevées puisque, pour faire partie de ce réseau, les universités doivent s'engager à avoir au moins 10

professeurs de finance sur leur site. Actuellement, les Universités de Genève, Lausanne, Zürich et de la Suisse italienne (Lugano) font partie du Swiss Finance Institute.

5.2.2 Swiss Institute of Bioinformatics SIB

Le Swiss Institute of Bioinformatics est une fondation de droit privé. Elle a été créée en 1998 sous l'impulsion de l'Université de Genève et des hôpitaux universitaires de Genève HUG suite aux résultats d'un projet de recherche ayant abouti à la création d'une banque de données sur les protéines. La vente des droits de propriété intellectuelle liés à cette banque de données assure une grande partie du financement des activités de la fondation.

L'objectif de cette fondation est le soutien à la recherche de manière directe (financement de postes) ou de manière indirecte (financement de services pour les membres comme le développement de nouveaux outils informatiques). La fondation finance aussi des cours de l'école doctorale.

Le SIB a organisé la recherche en 17 groupes ayant à leur tête à chaque fois un professeur d'université. Ces professeurs sont nommés et payés par les universités mais leur nomination à la tête de ces groupes doit être acceptée par un conseil scientifique externe. Ce n'est qu'à cette condition que le SIB finance ensuite les postes de collaborateurs qui travailleront dans ces groupes (actuellement, près de 140 collaborateurs travaillent dans les universités mais sont sous contrat avec le SIB).

Le conseil de fondation est composé de directeurs des groupes de recherche, des délégués des partenaires académiques, de représentants de partenaires industriels et de quelques scientifiques de réputation internationale (dont le président du conseil scientifique). Le conseil scientifique est constitué de scientifiques reconnus à l'international et se prononce de manière consultative sur le développement de nouveaux domaines d'activité, l'engagement de nouveaux directeurs de groupe et la promotion d'un directeur de groupe associé à la fonction de directeur de groupe.

A ce jour, les Universités de Genève, Lausanne, l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich, le Biozentrum de Bâle, les hôpitaux universitaires de Lausanne et Genève ainsi que plusieurs instituts de recherche publics et privés font partie du SIB.

5.2.3 Pôle national en Administration publique

Martial Pasquier / Blaise Larpin

Le Pôle en administration publique Pôle AP est une initiative de l'Institut de hautes études en administration publique IDHEAP avec la participation des Universités de Berne, Lausanne et de la Suisse italienne. La participation comme membres associés est offerte aux autres universités. Il vise la création d'un master en administration publique, d'une école doctorale et le soutien à des projets de recherche.

Les moyens financiers apportés par la Confédération et les universités partenaires (3-4 millions de francs par année) serviront pour l'essentiel à engager des professeurs assistants ou des professeurs associés (qui dispenseront des cours dans le master et la formation doctorale). La coopération repose sur une convention inter-universitaire (contrat) qui régit les rapports entre les partenaires. Le projet est piloté par un comité composé des recteurs ou doyens des institutions partenaires et dirigé par un professeur. La nomination des professeurs est de la compétence des universités sous réserve d'un préavis positif du comité de pilotage. Pour ce faire, celui-ci s'appuie sur un comité scientifique externe composé de personnalités reconnues à l'international. La gestion du budget est aussi de la compétence du comité de pilotage. Les programmes de formation se basent sur un règlement commun aux universités partenaires (et donc approuvé par toutes les facultés et rectorats concernés) et débouchent sur des titres délivrés en commun (« joint degree »).

Cette coopération devrait débuter en 2008 sous réserve de l'approbation du projet et du budget par la Conférence universitaire suisse.

5.2.4 Swiss School of Public Health SSPH+

La Swiss School of Public Health SSPH+ est une coopération entre les Universités de Bâle, Berne, Genève, Lausanne, de la Suisse italienne et de Zürich. Elle est basée actuellement sur une convention inter-universitaire. Elle a pour objectif de coordonner les formations post-grades des universités, de soutenir la recherche et de servir de plateforme de discussion pour l'échange de connaissances. Elle finance aussi des cours de formation doctorale. Elle a débuté officiellement en 2005 et a obtenu un soutien financier de la Confédération de 6 millions de francs pour la période 2005-2007.

Le conseil de l'école est composé de deux professeurs de chaque université et de deux représentants de la Confédération. Il approuve les programmes et nomme le directeur académique et le directeur administratif. Les relations entre le conseil de l'école et les partenaires sont régies par des contrats et des conventions d'objectifs.

Les universités restent cependant indépendantes dans la nomination des professeurs et la délivrance des titres (la mention de SSPH+ apparaît sur les titres délivrés pour autant que les règlements des universités le permettent).

A l'avenir, les partenaires prévoient de transformer la SSPH+ en fondation de droit privé et de créer l'Institut des sciences de la santé publique.

5.2.5 Gender Studies

Le projet Gender Studies est une coopération entre les Universités de Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Lucerne, Neuchâtel, St-Gall et Zürich. L'objectif principal de cette collaboration réside dans un premier temps dans l'accroissement de l'offre d'enseignement dans ce domaine d'études (trois universités proposent chacune un master et les autres partenaires offrent des modules qui peuvent être crédités dans ces trois masters). Dans un deuxième temps, avec l'augmentation de personnes qualifiées, des activités de recherche seront développées. Cette coopération a débuté en 2004 avec une subvention de la Confédération de 3,2 millions de francs jusqu'en 2007.

Le projet est piloté par l'Université de Bâle et ne dispose pas de structure juridique propre. Une commission regroupant l'ensemble des partenaires a établi un concept définissant les axes d'enseignement et de recherche de chaque partenaire ainsi que la répartition correspondante des fonds.

Les universités restent complètement indépendantes pour l'ensemble des tâches dont elle s'acquittent généralement : engagement des enseignants, gestion de ses programmes, inscription des étudiants, gestion de la qualité (procédure d'accréditation), etc. Seules les activités de promotion des programmes sont centralisées au niveau national dans le « Gender Campus ».

5.2.6 Institut de hautes études internationales et en développement IHEID

L'institut de hautes études internationales et en développement sera une fondation de droit privé et va être officiellement créée ces prochains mois. La fondation sera fonctionnelle au 1^{er} janvier 2008. Elle résulte de la fusion entre deux institutions universitaires situées à Genève, l'Institut universitaire de hautes études internationales et l'Institut universitaire d'études du développement.

Ce projet tient dans la volonté de la Confédération et du canton de Genève d'avoir un pôle académique fort en études internationales à Genève et par là de renforcer le caractère international de cette ville et de la Suisse en général. Elle disposera d'un budget de 34 millions de francs par année (10 millions de plus que les subventions cumulées que ces deux institutions reçoivent chaque année). L'intérêt de cette fusion réside notamment dans le fait qu'elle est le fruit d'une volonté politique et aussi la conséquence d'une absence de coopération entre ces deux institutions (la fusion se faisant contre l'avis d'une partie des professeurs).

Les deux instituts étaient des instituts universitaires autonomes. Concrètement, ils disposaient d'une autonomie de gestion (chacun institut étant organisé sous la forme d'une fondation avec ses propres organes et son propre budget) mais, au niveau académique, tous les règlements de l'Université de Genève s'appliquaient (délivrance des titres, rémunération des professeurs, etc.). A l'avenir, le nouvel institut devrait disposer d'une autonomie complète avec la possibilité de nommer des professeurs, de les rémunérer en fonction de sa propre échelle de traitement et de délivrer des titres (master, doctorat) indépendamment de l'Université de Genève.

6. Analyse comparative

6.1 Méthodologie et critères

L'étude de ces cas a été réalisée en récoltant des données issues de trois sources différentes : une analyse documentaire (statuts, conventions, règlements, etc.), un entretien personnel avec chaque responsable ou directeur de projet ainsi que la collecte d'informations diverses obtenues au travers des sites Internet de ces projets et des articles de presse consacrés à ces projets. Les données ont été récoltées entre le 1^{er} décembre 2006 et le 15 janvier 2007. La synthèse de l'analyse a été envoyée au responsable du projet qui avait la possibilité de se prononcer par écrit. Les corrections factuelles ont toutes été prises en compte alors que les demandes de correction concernant l'appréciation de certains critères (et notamment le degré d'autonomie des organes dirigeants des projets) ont fait l'objet d'une nouvelle analyse de la part des auteurs. Pour l'essentiel, la nouvelle analyse a confirmé la précédente.

L'analyse de ces cas a été effectuée à l'aide d'une grille de critères. Cette grille a été élaborée par les auteurs en trois temps. Tout d'abord, les compétences des universités et organes de régulation du système universitaire ont été recensés sur la base des différentes lois cantonales sur les universités ainsi qu'à l'aide de divers documents officiels sur la gouvernance du système universitaire suisse. Cette grille a ensuite été discutée

avec le responsable des projets de coopération au niveau du Secrétariat d'état à la recherche. Finalement, elle a été testée sur un projet de coopération avec son responsable.

Sans entrer dans le détail de chaque critère retenu, précisons cependant les principaux d'entre eux (pour la grille complète de comparaison, voir en annexe):

- La mission de base: la formation (bachelors, masters, masters avancés, formation doctorale), la recherche et les expertises (mandats, tâches pour la société civile, etc.).
- Les affaires académiques: la nomination et la rémunération des professeurs, l'immatriculation des étudiants, la gestion des programmes et la délivrance des titres (forte incidence financière puisqu'une partie du financement des universités se fait en fonction du nombre d'étudiants) et les décisions en matière de programmes de recherche.
- Les aspects juridiques: contrat, association, fondation, etc.
- La structure institutionnelle: les organes et les outils de pilotage
- Les aspects financiers: compétences financières du projet, compétences quant au contrôle financier, propriété des actifs
- Le contrôle: management de la qualité des systèmes éducatif et administratif (accréditation des programmes et des institutions), rapports et responsabilités.

6.2 Quelques résultats issus de la comparaison

6.2.1 Rapide survol

Les résultats synthétiques de l'analyse comparative sont contenus dans le tableau 1.

Tableau 1 : Résultats synthétiques de l'analyse comparative

	Gender Studies	Pôle AP	SSPH+ (*)	SIB	SFI	IHEID
Missions de base	Modules de formation dans des Masters Recherche	Master «Bologne» Formation doctorale Recherche	Master «Bologne» MAS Formation doctorale Recherche	Service à la communauté (financement d'applications) Recherche Formation doctorale Formations continues	Ecole doctorale Recherche (FINRISK) Formation continue	Masters «Bologne» MAS Formation doctorale Recherche Mandats
Bases juridiques	Accord et concept de projet	Convention Règlement d'organisation	Fondation de droit privé (statuts) Règlement interne	Fondation de droit privé (statuts) Règlements internes Accords de collaboration avec les universités	Fondation de droit privé (statuts) Règlements internes Accords de collaboration avec les universités	Fondation de droit privé (statuts) Règlements internes Contrat de prestations
Affaires académiques	Autonomie complète laissée aux universités	Nomination des professeurs par les universités mais financement conditionné par l'accord du comité de pilotage Diplômes conjoints Stratégie de recherche centralisée	Nomination des professeurs par les universités avec commission d'évaluation externe Délivrance des titres par les universités	Autonomie complète laissée aux universités mais financement subordonné à l'avis des organes de la fondation	Autonomie complète laissée aux universités mais financement subordonné à l'avis des organes de la fondation Stratégie de recherche centralisée Ecole doctorale et gérée par le réseau	Projet de devenir complètement indépendant par rapport aux universités (engagement des professeurs, délivrance des titres, etc.).
Organes institutionnels	Commission Direction et coordination administratives	Comité de pilotage Direction Conseil scientifique international	Conseil de fondation Comité de direction Conseil scientifique international	Conseil de fondation Bureau Conseil des directeurs de groupe Conseil scientifique international Groupes de recherche	Conseil de fondation Direction (un directeur + un représentant par région) Conseil scientifique international	Conseil de fondation Direction Comité de direction Conseil scientifique Collège des professeurs Collège participatif
Affaires administratives et financières	Répartition directe des moyens financiers auprès des partenaires. Coordination administrative	Gestion centralisée des moyens financiers. Coordination administrative	Répartition directe des moyens financiers auprès des partenaires. Coordination administrative	Gestion financière centralisée (139 collaborateurs travaillant dans les universités directement payés par le SIB)	Gestion financière et administrative centralisée.	Gestion administrative et financière centralisée

(*) Les éléments décrits pour cette coopération se basent sur la forme à venir (fondation de droit privé)

Une première analyse des résultats permet de mettre en évidence différentes caractéristiques de ces coopérations universitaires :

- Les missions de ces coopérations : quelque soit la mission principale (formation ou recherche), ces coopérations visent de manière directe ou indirecte l'engagement de professeurs qui seront amenés à conduire des recherches mais aussi à enseigner dans le cadre de programmes de master ou d'écoles doctorales.

- La plupart des coopérations ont opté pour la forme juridique de la fondation de droit privé. Cette forme juridique présente l'avantage de donner une personnalité juridique à la coopération et donc une grande autonomie financière et de gestion. Il faut remarquer qu'une majorité de recteurs des universités est très réservée par rapport à cette solution juridique dans la mesure où ils y voient un transfert partiel de leur pouvoir vers de nouvelles entités régies par le droit privé (ces fondations sont soumises au contrôle public des fondations mais plus au contrôle classique de l'administration).
- La forme juridique de la fondation a cependant été acceptée dans la mesure où les affaires académiques sont restées de la compétence des universités (très important pour toutes les coopérations et en particulier pour le pôle AP et SSPH+). Les professeurs restent membres des facultés concernées et sont nommés par les instances académiques (en règle générale, une proposition de la faculté faite au rectorat qui est l'autorité d'engagement). Ce pouvoir central de nomination des professeurs est cependant limité par le fait qu'un conseil scientifique externe dispose d'un quasi pouvoir de veto (valable principalement pour SIB et SFI). Ces conseils sont composés pratiquement à chaque fois de personnalités scientifiques reconnues internationalement et actives à l'extérieur du territoire national (pour éviter notamment les risques de conflits d'intérêts). Les universités restent ainsi autonomes dans le choix de leur corps professoral mais doivent se soumettre à une autorité consultative si elles veulent recevoir le financement correspondant.
- L'autonomie des universités reste aussi pleine et entière en ce qui concerne l'immatriculation des étudiants (aucun intérêt de SFI par exemple d'immatriculer des étudiants). Comme les universités sont partiellement financées en fonction du nombre d'étudiants immatriculés (concordat intercantonal, financement direct de la Confédération), l'immatriculation des étudiants constitue un enjeu très important et la plupart des coopérations ne disposent pas de cette compétence.
- Les coopérations ne disposent pas de la compétence de délivrer des titres. Par contre, l'ensemble des programmes de formation (master et école doctorale) ainsi que les activités de recherche sont pratiquement « labellisées » dans la mesure où il doit être fait mention de l'appartenance au réseau tant dans les publications que sur les titres délivrés.
- Outre la définition du périmètre d'activités de la coopération (stratégie), les organes disposent aussi d'une autonomie de gestion et d'une autonomie financière, certaines coopérations pouvant même passer des contrats avec du personnel académique (à l'exclusion de l'engagement de professeurs).

6.2.2 Types et pouvoir des réseaux

Ces premiers résultats permettent d'essayer de répondre à certaines des questions posées au début de ce travail:

- Ces collaborations, regroupant pour l'essentiel des universités, s'appuient sur la même base légale et disposent chacune d'un financement par l'Etat central. Est-ce que l'existence d'un même environnement amène au développement de réseaux configurés de manière similaire?
- Ces réseaux impliquent une redistribution des tâches et du pouvoir entre d'une part les membres pris de manière isolée (les universités) et le réseau et, d'autre part, entre les membres à l'intérieur du réseau. Quel est donc le degré d'autonomie du réseau par rapport aux systèmes hiérarchiques et comment se distribue le pouvoir à l'intérieur du réseau?

Concernant la première question, il est intéressant de constater qu'une situation comprenant le même type d'acteurs (voire même exactement les mêmes acteurs institutionnels), les mêmes bases légales, un même type d'objectif et une logique de financement similaire amène à des réseaux aux configurations variées. La typologie de Rogers et Whetten (1982) permet de classer les différentes coopérations étudiées (voir le tableau 2).

Tableau 2: Les modèles de coopération

Réseaux			Hiérarchie
Ajustement mutuel	Alliance	Entreprise	Structure hiérarchique
<ul style="list-style-type: none"> – Partenaires conservant leur autonomie – Coordination volontaire et basée sur des règles informelles 	<ul style="list-style-type: none"> – Pas d'autorité centrale indépendante des partenaires (égalité entre les partenaires) – Coordination basée sur des règles contractuelles négociées 	<ul style="list-style-type: none"> – Existence d'une structure décisionnelle propre et interne au réseau – Partenaires acceptant une perte partielle de leur pouvoir de décision individuel 	<ul style="list-style-type: none"> – Absence de réseau et introduction d'une nouvelle structure hiérarchique
Gender Studies	Administration publique SSPH+	SIB SFI	IHEID

– Réseau ne disposant pratiquement d'aucun pouvoir	– Autonomie des universités limitée par la logique participative (co-décision)	– Autonomie des universités limitée par le «pouvoir de veto» du centre	– Propre système de gouvernance indépendant des universités
--	--	--	---

Le premier modèle, l'ajustement mutuel, correspond à la forme la moins contraignante du réseau. Les partenaires conservent leur autonomie complète en matière décisionnelle. La coopération est limitée à une coordination des enseignements et à la répartition des moyens supplémentaires apportés par la Confédération. Le réseau ne dispose donc pratiquement d'aucun pouvoir et il fonctionne essentiellement grâce à la capacité des membres individuels de s'ajuster les uns par rapport aux autres.

Le deuxième modèle, l'alliance, correspond aux formes classiques de la gouvernance en réseau. Les universités partenaires conservent une part importante du pouvoir décisionnel et les pouvoirs délégués au « centre » sont restreints. De plus, le « centre » est constitué uniquement de membres du réseau et on peut observer une logique de participation des membres du réseau aux décisions prises par chaque membre. C'est le cas par exemple des procédures de nomination des professeurs engagés avec les moyens du pôle en administration publique. Afin d'éviter des risques de conflits par rapport aux propositions de nomination qui seront faites, les universités intègrent dans les commissions de nomination des membres des autres universités partenaires ainsi que, si possible, des membres du comité scientifique externe.

Le troisième modèle (« corporate ») présente une gouvernance plus forte. Une des raisons vient très certainement du fait que les enjeux financiers sont beaucoup plus importants et que ces montants ne correspondent pas à des subventions publiques mais à un financement privé. En échange du respect de la liberté académique, les contributeurs exigent que le « centre » impose et gère certaines procédures (et notamment le contrôle des nominations des professeurs par les universités) de manière très stricte.

Le dernier modèle est spécifique au cas IHEID et correspond à la fusion de deux institutions. Cette nouvelle structure va ainsi disposer d'un pouvoir très fort complètement autonome de l'université à laquelle elle était soumise précédemment (autorité de tutelle). On n'est donc plus dans une logique de réseau mais dans celle d'une nouvelle structure hiérarchique.

La deuxième question a trait à l'appropriation de certains pouvoirs par le réseau au détriment des droits spécifiques de chaque membre du réseau. En effet, les universités disposent de pouvoirs bien définis (gestion des programmes, immatriculation des étudiants, nomination des professeurs, etc.) qu'elles conservent générale-

ment de manière très stricte. Or, avec le développement de ces réseaux et le fait que ces réseaux amènent de nouveaux programmes et l'engagement de nouveaux professeurs, la question du transfert de pouvoirs centraux de l'université vers le réseau est intéressante. Cette question sera examinée au travers de deux exemples, celui de la rémunération des professeurs et de l'existence d'un conseil scientifique externe disposant d'un quasi droit de veto.

Un premier exemple concerne plus particulièrement SFI et la rémunération des professeurs. Afin d'attirer des personnalités académiques de très haut niveau, la fondation propose des compléments de salaire aux professeurs ordinaires nommés dans les universités. Ces compléments de salaire ont deux objectifs. D'une part, il s'agit de rendre les postes plus attractifs dans un domaine où la concurrence entre les universités mais aussi avec l'économie privée est très élevée. D'autre part, ce complément de salaire vise à ce que ces professeurs se concentrent exclusivement sur leurs activités de recherche et renoncent à prendre des mandats de conseil. Si la fondation est libre d'octroyer ces indemnités complémentaires (autonomie de gestion), elles posent deux problèmes aux universités (ou du moins à certaines d'entre elles). Premièrement, elles introduisent des différenciations de traitement des professeurs au sein d'une même faculté. Deuxièmement, elles posent le problème des restitutions obligatoires dont les professeurs doivent s'acquitter en cas de rémunérations complémentaires (à partir d'une certaine somme perçue pour des activités complémentaires, les professeurs sont tenus de les annoncer à l'université et de restituer une part des revenus à l'université; ces montants peuvent généralement être utilisés par les professeurs directement pour l'engagement de collaborateurs). Dans le cas du SFI, les universités (gouvernance publique) se trouvent en conflit avec la fondation (gouvernance privée) étant donné que la fondation refuse catégoriquement que les montants versés aux professeurs soient ensuite ristournés pour partie par ces derniers à leur institution.

Un autre problème à considérer tient à l'existence de ces conseils scientifiques externes. S'ils sont le garant en règle générale d'un recrutement de qualité des nouveaux professeurs, on transfère un pouvoir considérable à un organisme privé externe sur lequel aucun contrôle public ne peut être exercé (seule la fondation ou le comité de pilotage peut révoquer les membres de ce conseil).

7. Conclusion

La gouvernance du système académique et des universités est en plein changement en Suisse. Un des enjeux des discussions correspondantes réside dans la place qui sera accordée aux formes de collaboration entre les universités et au degré d'institutionnalisation de ces formes. Actuellement, et en l'absence de formes reconnues par la loi sur l'aide aux universités, ces collaborations sont soutenues financièrement au travers de projets de durée limitée (en règle générale 3-4 ans). D'un côté, l'importance des moyens financiers impose de trouver des règles de gouvernance relativement contraignantes (afin notamment d'éviter de n'avoir qu'une répartition des moyens entre les différents acteurs) et a amené certaines coopérations à opter pour la forme juridique de la fondation et à obtenir ainsi la personnalité juridique. D'un autre côté, comme la pérennité de ces projets de coopération n'est pas garantie à long terme, les compétences effectives de ces nouvelles structures restent réduites.

Plusieurs pistes de recherche peuvent être esquissées. D'abord, il conviendrait d'augmenter le nombre de cas étudiés. Les coopérations universitaires sont très nombreuses et un recensement plus complet de celles-ci (tout en conservant les critères développés à cet effet) permettrait d'enrichir la base d'analyse. Ensuite, les différents modèles de coopération pourraient faire l'objet d'une évaluation et un cadre analytique correspondant devrait être construit. Enfin, comme tant les universités que ces coopérations sont en charge d'une mission de service public, il conviendrait d'étudier le degré de contrôle démocratique de ces nouvelles institutions et de leur capacité de développer des outils de contrôle correspondants.

Bibliographie

- AGRANOFF R., MC GUIRE M. (2001), "After the Network Is Formed. process, power, and Performance", in ***Getting Results through Collaboration. Networks and Network Structures for Public Policy and Management***, edited by Mandell M. P., 11-29, London, Quorum Books.
- BERRY F. S., BROWER, R. S., CHOI S. O., GOA W. X., JANG H., KWON M. and WORD J. (2004), "Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn From Other Research Communities", ***Public Administration Review***, Vol. 64, n. 5, pp. 539-552.
- CONSEIL FEDERAL (2007), ***Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011***, Berne.
- CLARK B. (1998), ***Creating entrepreneurial universities. Organizational Pathways of Transformation***, Oxford / New York, Pergamon Press.
- CONFEDERATION ET CANTONS (2002), ***La politique de l'éducation tertiaire suisse. Rapport national de la Suisse***, Berne.
- GAUDIN J.-P. (1996), "Construction de la norme et négociations territoriales", ***Revue européenne des sciences sociales***, Vol. 34, n. 104, pp. 125-145.
- GREEN M., HAYWARD F. (1997), "Forces for Change", in ***Transforming higher education. Views from leaders around the world***, edited by Green M., Phoenix, ACE and Oryx Press.
- GSR/OFES (2004), ***Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles***, Berne.
- KLEIBER C. (1999), ***Pour l'Université***, Berne, Benteli.
- KLIJN E.-H. (2003), "Networks and Governance", in ***Governing networks***, edited by Salminen A., Amsterdam, IOS Press.
- MAYNTZ R. (1993), "Governing failures and the Problem of governability: Some comments on a theoretical Paradigm" in ***Modern governance***, edited by Kooiman J., London, Sage.
- OECD (2003), ***Examens des politiques nationales d'éducation. L'enseignement tertiaire en Suisse***, Paris, Les éditions de l'OCDE.
- O'TOOLE L.J. (1997), ***Treating networks seriously: practical and research based agendas in international perspective***, London, Routledge.
- PERELLON J.-F. (2000), "Differences and similarities in comparative higher education studies", ***Les cahiers de l'observatoire***, Lausanne, OSPS-UNIL.

PERELLON J.-F., BASHUNG L. (2006), "Nouveau paysage de l'enseignement supérieur en Suisse: quatre hautes écoles face aux enjeux de la différenciation", in ***La fabrique des science.. Des institutions aux pratiques***, edited by Leresche J.-P., Benninghoff M., Roten F.C. and Merz M, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

ROGERS D. L., WHETTEN D. A., eds. (1982), ***Interorganizational coordinations: Theory, Rsearch and Implementation***, Ames, Iowa State University Press.

THATCHER M. (2004), "Réseau (policy network) ", in ***Dictionnaires des politiques publiques***, edited by Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., Paris, Presses de Science Po.

WAELTIS. (2001), ***Le fédéralisme d'exécution sous pression : la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse***, Basel, Helbong & Lichtenhahn.

Annexe: Grille des critères d'analyse des projets de coopération

A. Informations factuelles

1. Temporalité

- 1.1 Date d'initiation du projet
- 1.2 Date de mise en œuvre du projet
- 1.3 Terme du projet

2. Impulsion du projet

- 2.1 Raisons
- 2.2 Personnes ou institutions

3. Membres du projet

- 3.1 Actuels
- 3.2 Futurs potentiels

4. Finances

- 4.1 Budget (en CHF)
- 4.2 Financement (en %)
 - 4.2.1 CUS (respectivement la Confédération)
 - 4.2.1.1 Durée du financement de la CUS
 - 4.2.2 Cantons (respectivement les universités)
 - 4.2.3 Privés
 - 4.2.4 FNS, offices fédéraux (éventuellement cantonaux)
 - 4.3 Répartition de l'utilisation des fonds (en %)
 - 4.3.1 Formation
 - 4.3.2 Recherche (éventuellement mandats)
 - 4.3.3 Administration

5. Collaborateurs

- 5.1 Professeurs
- 5.2 Assistants
- 5.3 Chercheurs
- 5.4 Personnel administratif

6. Existence physique

- 6.1 Bâtimens

1. Allgemeine Informationen

1. Zeitdauer

- 1.1 Beginn der Vorbereitung des Projektes
- 1.2 Datum der Umsetzung des Projektes
- 1.3 Ende des Projektes

2. Impuls für das Projekt

- 2.1 Gründe
- 2.2 Personen und Institutionen

3. Mitglieder des Projektes

- 3.1 Aktuell
- 3.2 Zukünftige potentielle Mitglieder

4. Finanzen

- 4.1 Budget (in CHF)
- 4.2 Finanzierung (in %)
 - 4.2.1 SUK (respektive Bund)
 - 4.2.1.1 Dauer der Finanzierung durch die SUK
 - 4.2.2 Kantone (respektive die Universitäten)
 - 4.2.3 Private
 - 4.2.4 SNF, Bundesämter (ev. kantonale Stellen)
 - 4.3 Aufteilung der Gelder (in %)
 - 4.3.1 Ausbildung
 - 4.3.2 Forschung (ev. Mandate)
 - 4.3.3 Administration

5. Mitarbeiter

- 5.1 Professoren
- 5.2 Assistenten
- 5.3 Forscher
- 5.4 Verwaltungspersonal

6. Physische Existenz

- 6.1 Gebäude

B. Critères de gouvernance des coopérations universitaires

1. Mission de base

- 1.1 Formation
- 1.3 Expertises, mandats
- 1.4 Répartition de ces activités (grosso modo et en %)

2. Affaires académiques

- 2.1 Nomination des professeurs
- 2.2 Gestion des étudiants et des programmes
- 2.3 Recherche
- 2.4 Expertises, mandats

3. Aspects juridiques

- 3.1 Forme (contrat, association, fondation, éventuellement SA, autres)
- 3.2 Raison du choix
- 3.3 Implications

4. Logique de répartition des tâches

- 4.1 Séparation entre la gestion et les affaires académiques

5. Structure institutionnelle

- 5.1 Organes
- 5.2 Outils de pilotage (conventions, mandats, contrats de prestation, autres)

6. Compétence des institutions

- 6.1 Finances
- 6.2 Propriétés des actifs
- 6.3 Gestion administrative des programmes et des étudiants

7. Contrôle

- 7.1 Qualité
- 7.2 Financier
- 7.3 Global
- 7.4 Responsabilité

B. Kriterien der „Gouvernance“ von universitären Kooperationen

1. Mission

- 1.1. Ausbildung
- 1.2 Forschung
- 1.3 Expertisen, Mandate
- 1.4 Aufteilung der Aktivitäten (ca. in %)

2. Akademische Angelegenheiten

- 2.1 Nomination der Professoren
- 2.2 Verwaltung der Studenten und der Programme
- 2.3 Forschung
- 2.4 Expertisen, Mandate

3. Juristische Aspekte

- 3.1 Form (Vertrag, Verein, Stiftung, ev. AG, andere)
- 3.2 Grund der Wahl
- 3.3 Folgen, Implikationen

4. Logik der Aufgabenverteilung

- 4.1 Aufteilung zwischen Verwaltung und akademischen Angelegenheiten

5. Institutionelle Strukturen

- 5.1 Organe
- 5.2 Steuerungsinstrumente (Konventionen, Mandate, Leistungsverträge, andere)

6. Kompetenzen der Institutionen

- 6.1 Finanzen
- 6.2 Eigenschaften der Aktiven
- 6.3 Administrative Verwaltung des Programme und der Studenten

7. Kontrolle

- 7.1 Qualität
- 7.2 Finanzen
- 7.3 Global
- 7.4 Verantwortung