

Zeitschrift: Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten = Association Suisse des Professeurs d'Université
Herausgeber: Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten
Band: 27 (2001)
Heft: 4

Artikel: L'âge d'or de la politique universitaire est-il devant nous?
Autor: Macheret, Augustin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-894100>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 10.01.2026

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

L'âge d'or de la politique universitaire est-il devant nous?

Par Augustin Macheret

La rédaction de cet article nous est demandée à un moment délicat: au terme d'un long parcours universitaire, marqué entre autres par cinq ans de présidence de la Conférence universitaire suisse (CUS). Le risque est de céder à la tentation un peu vulgaire de dresser un bilan, ou à celle de vouloir porter des jugements péremptoirs sur l'avenir de la science et de l'humanité, sur celui de l'Helvétie et de ses hautes écoles! Encore dans le feu de l'action, nous n'avons heureusement pas eu le loisir d'une rétrospective détaillée ni celui de rendre l'un de ces oracles définitifs auxquels nous ont habitués maints penseurs de la révolution "managériale". Le lecteur voudra bien ne voir dans ces lignes que quelques constatations et réflexions personnelles.

Ainsi change l'Université

Au fil de ses trois dernières décennies, le XXe siècle aura été marqué par une suite ininterrompue de crises et de réformes universitaires. La plus révélatrice de ces crises reste sans doute celle qui fut provoquée par les contestations estudiantines de mai 68. Avec quelque retard, l'onde de choc s'en est fait ressentir en Suisse et y a mis en évidence la nécessité d'une réforme "participative". Réforme dans l'ensemble réussie. Qui s'aviserait aujourd'hui de remettre frontalement en question les acquis de la "Mitbestimmung"? A partir des années 80, la plupart des pays européens ont été confrontés à de graves problèmes structurels, économiques, sociaux et financiers dans l'enseignement supérieur, problèmes liés à toute une série de mutations rapides et fondamentales. Il s'agit tout d'abord de faire face, dans l'urgence, à une très forte augmentation du nombre des étudiants, conséquence d'une démocratisation croissante - et bienvenue - des études. D'institutions plutôt élitaires, les universités et hautes écoles deviennent partie intégrante d'un système démocratique de formation. Elles s'ouvrent en particulier aux femmes qui deviennent même majoritaires dans maintes voies d'études. L'affluence des étudiants et étudiantes constitue en soi un fait réjouissant au seuil d'une ère de la connaissance (Wissensgesellschaft); elle soumet cependant à rude épreuve des facultés et instituts qui manquent de place, de professeurs, de cadres scientifiques et d'argent. Durant toutes ces années de croissance quantitative, Confédération et cantons ont fourni des efforts conséquents en faveur de la place universitaire suisse, notamment au plan des infrastructures. Contrairement à de nombreux autres pays de grande tradition universitaire, la Suisse aura réussi à éviter ou presque l'université de masse. Elle le doit à sa structure fédérative.

De surcroît, les attentes des étudiants changent en même temps que leur nombre augmente et que les études universitaires perdent leur caractère exceptionnel. Il ne s'agit plus seulement de former les scientifiques ou cadres supérieurs qui dirigeront le pays et ses entreprises, mais de donner une formation, certes de haut niveau, dans un large éventail des postes.

Après l'euphorie d'après-guerre, l'économie européenne montre des signes d'essoufflement; le marché du travail s'assèche et se durcit. Nombre d'étudiants prennent alors le chemin d'une certaine docilité; ils s'accommodent et sont partenaires d'un système de formation qui les guide et les encadre de manière appropriée pour les amener au diplôme et à la place de travail. L'on est bien loin de l'esprit contestataire d'antan! Conjointement à l'explosion du nombre des étudiants et à la modification de leurs attentes, de nouvelles exigences sont à satisfaire sur le plan didactique. De nouvelles méthodes d'enseignement devraient remplacer les cours ex-cathedra par des approches plus interactives, en groupes restreints. Les cours sont à dédoubler, l'encadrement des étudiants à renforcer ... et cela sans oublier les impératifs de la recherche. Tant de contraintes poussent évidemment le système universitaire à ses limites. Il faudrait des investissements massifs. La réponse des pouvoirs publics sera cependant essentiellement "structurelle".

Le temps des réformes structurelles

Sous la pression des circonstances, nos universités et hautes écoles se sont profondément transformées au cours de la dernière décennie. En dépit d'un contexte économique et financier ingrat, elles se sont efforcées de relever bien des défis, ainsi ceux de l'introduction des nouvelles technologies d'information et de communication, de la relève scientifique, de la mise en réseau de leurs bibliothèques et centres de documentation, du développement de leurs coopérations nationales et internationales, etc. Pour qui les a vues à l'oeuvre dans la conjoncture difficile des années 80, nos hautes écoles n'ont pas été les "belles au bois dormant" que certains censeurs se plaisent à montrer du doigt. Soutenues, il est vrai, par plusieurs programmes fédéraux d'impulsion, elles ont changé et continuent à se transformer en profondeur. Mais force est de constater que cette décennie aura surtout été celle des réformes législatives et réglementaires.

Les Ecoles polytechniques fédérales furent les premières à être dotées d'une nouvelle loi, le 4 octobre 1991, en voie de révision aujourd'hui déjà. Puis ce fut au tour des cantons d'adopter des lois conférant à leurs universités une autonomie d'organisation et de fonctionnement nettement accrue et les dotant d'organes centraux (Rectorat, Sénat, Conseil d'université) aux compétences renforcées. Comme on pouvait le pressentir, l'autonomie universitaire n'allait guère pouvoir se déployer en période de récession économique et de délabrement des finances publiques. Remarquons, par exemple, que l'introduction du système de l'enveloppe budgétaire globale aura souvent conduit au cours des dernières années à des réductions linéaires globales. Il reste que nos universités et hautes écoles allaient désormais être dirigées par des organes centraux et facultaires désignés pour des périodes plus longues et aux pouvoirs plus étendus. Partant, ils sont aujourd'hui plus efficaces et mieux à même de définir des priorités de développement et d'arbitrer les inévitables conflits d'intérêts qui agitent toute communauté universitaire vivante.

De 1995 à fin 2000, la réforme "managériale" s'est étendue aux instances intercantionales et nationales de politique universitaire. Il importait entre autres de rénover et de renforcer le statut de la Conférence universitaire suisse (CUS), sorte de diète fédérale élargie qui s'était acquis, concrètement, de grands mérites, mais ne pouvait émettre que de simples recommandations (Empfehlungen). L'une des idées-forces de la réforme fut d'instituer un organe de politique universitaire commun à la Confédération et aux cantons, investi de diverses compétences décisionnaires et apte à mener une politique universitaire plus cohérente. Suivant ce modèle dit de l'intégration, les Ecoles polytechniques fédérales feraient partie intégrante de la place universitaire suisse, de même qu'ultérieurement tout le domaine émergeant des hautes écoles spécialisées (HES). Autre idée-force: la nouvelle organisation se devait de consacrer le principe de l'autonomie universitaire, à l'exemple des récentes législations cantonales: d'où la décision d'officialiser la Conférence des recteurs des universités et hautes écoles de Suisse (CRUS) et de lui reconnaître un statut de droit public. Du coup, la Conférence universitaire suisse, organe politique et stratégique rénové, pourrait transférer à la Conférence des recteurs, selon des modalités diverses, l'essentiel des tâches et responsabilités à proprement parler académiques.

Résultat de ces travaux intenses, menés conjointement par la Confédération, les cantons réunis au sein de la Conférence universitaire suisse (CUS) et les Universités et Hautes écoles: une nouvelle loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles était adoptée le 8 octobre 1999 (RS 414.23). Elle est rentrée en vigueur le 1er avril 2000 en même temps que son ordonnance d'exécution. Pour tenir compte du régime constitutionnel de répartition des compétences entre Confédération et cantons, les cantons universitaires ont été appelés, simultanément, à mettre sur pied un concordat intercantonal de coordination universitaire comportant des normes symétriques de délégation de compétences à l'organe national commun. Ce concordat se greffe sur l'Accord intercantonal universitaire (AIU) du 20 février 1997, lequel pose à son article 4 les principes de la coordination et de la coopération confédérale en matière d'enseignement supérieur et prescrit les contributions à verser par les cantons aux frais de formation universitaire de leurs ressortissants. Le nouveau concordat a vu le jour le 9 décembre 1999. Il revient enfin à un troisième acte juridique, une convention signée en décembre 2000 et janvier 2001 par le Conseil fédéral et les gouvernements des cantons universitaires, d'instituer concrètement la nouvelle Conférence universitaire suisse (CUS) et d'organiser la collaboration en partenariat.

Le recours obligé à cette construction juridique triangulaire (loi fédérale, concordat et convention) illustre, on en peut mieux, la complexité de notre système fédéral dans un champ de compétences partagées.

Le sceau de la NGP

Marquée du sceau de la NGP, la nouvelle législation fédérale d'aide aux universités consacre tout à la fois le principe d'une coopération intense entre les hautes écoles universitaires (création de réseaux et de centres de compétences, répartition des tâches, reconnaissance mutuelle des unités de cours et des titres, etc.) et celui apparemment antinomique de leur compétition. Les aides financières sont désormais liées à la qualité des prestations et non plus aux seules dépenses des institutions. Plus précisément, les subventions fédérales de base (celles allouées au titre de participation à la couverture des frais de fonctionnement) sont réparties entre les ayants droit essentiellement en fonction de leurs prestations en matière d'enseignement et de recherche. Les subventions pour l'enseignement sont versées selon le nombre d'étudiants. Elles sont calculées en particulier selon la durée réglementaire des études; le montant par étudiant est obtenu par référence au système d'attributions établi par l'Accord intercantonal universitaire (AIU) (distinction entre trois groupes de disciplines). Les subventions versées pour la recherche sont, elles, calculées en fonction des prestations en la matière et de l'importance des fonds obtenus de tiers (Fonds national suisse de la recherche scientifique, projets de l'Union européenne, fonds privés, etc.). Dans la logique de ce nouveau régime d'aides financières, axé sur la performance et les résultats (*leistungsorientiert*), les procédures d'évaluation et d'assurance de la qualité, déjà largement institutionnalisées par le droit universitaire

cantonal, prennent toute leur importance. Sur la fin des travaux législatifs de révision, c'est tout naturellement que l'idée s'est imposée de créer, au service de la Conférence universitaire suisse (CUS), un organe indépendant d'accréditation et d'assurance qualité. Ce dernier est aujourd'hui constitué; il s'organise et s'apprête à commencer ses travaux. Enfin, la Confédération a introduit un nouvel instrument de "gouvernance par incitation": les contributions liées à des projets de coopération et d'innovation considérés comme d'intérêt national, au financement desquels les budgets des institutions universitaires doivent au demeurant participer par une contribution appropriée (art. 20 et 21 LAU). L'objectif est ici de stimuler la mise en réseau et d'encourager une saine concurrence. Dans le cadre des crédits d'engagement mis à disposition des universités cantonales par la Confédération pour les années 2000-2003 (55 millions), la Conférence universitaire suisse (CUS) a d'ores et déjà accordé son soutien à une douzaine de projets tenus pour innovatifs et/ou structurants. Certains intéressent la place universitaire suisse dans son ensemble (introduction généralisée de la comptabilité analytique, Consortium des bibliothèques universitaires, Festival Sciences et Cité). D'autres sont des projets de formation et de mise en réseau de centres de compétence (renforcement du réseau BENEFRU, VETSUISSE, Science, Vie, Société - Arc lémanique, etc.). D'autres enfin ont été agréés comme bons projets transfrontaliers (Transregio-Sonderforschungsbereich Konstanz-Zürich, ELTEM: EUCOR Learning and Teaching Mobility, Laboratoire européen associé dans le domaine de la microtechnique LEA, Collaborazione dell'USI con le università lombarde).

Observations concernant les dernières réformes

Les réformes intervenues au plan national en 1999-2000 ont été perçues et adoptées par les Chambres fédérales comme "transitoires". La nouvelle LAU n'a d'ailleurs été votée que pour une durée limitée au 31 décembre 2007. C'est dire que les hautes écoles universitaires vivent actuellement dans une phase d'expérimentation, dans l'attente de réformes que d'aucuns souhaitent, avec de bons arguments, plus fondamentales. Il n'en demeure pas moins qu'à bien des égards les principes, les buts, les objectifs, l'organisation et les règles financières issus des nouvelles prescriptions fédérales et concordataires, représentent des innovations significatives. Preuve en est qu'il n'y a pas été possible d'introduire le nouveau régime du subventionnement de base sans créer un fonds de cohésion au profit des petites et moyennes universités.

L'oeuvre accomplie n'est par ailleurs pas exempte de certaines contradictions:

- Première observation critique: tout en rappelant sans cesse l'importance cardinale du principe d'autonomie, jamais les pouvoirs publics ne seront intervenus autant, par des biais multiples, dans la sphère d'autonomie des universités qu'au cours de ces dernières années.
- Deuxième observation: la mise en compétition des hautes écoles universitaires a été instituée sans qu'aient été préalablement définies et aménagées les conditions cadre de cette concurrence. S'en remettrait-on en ce domaine comme en d'autres aux mécanismes dits autorégulateurs du marché, à quelque main invisible qui éliminerait ou aplanirait certains facteurs de distorsion? Dans ce contexte se pose la question de l'intégration des deux Ecoles polytechniques fédérales dans le système de financement mixte (Confédération et cantons) des universités. Pour assurer une véritable égalité des chances entre toutes les hautes écoles universitaires, ce système doit être étendu aux Ecoles polytechniques fédérales sur la base d'un nouvel accord financièrement "neutre" pour les partenaires.
- Troisième observation: en période de stagnation des financements publics, il n'est que naturel que les hautes écoles universitaires soient encouragées à augmenter la part de leurs financements d'origine privée. D'une manière plus générale, l'on peut certes souhaiter que les relations entre universités et secteur privé gagnent en importance et en dynamisme, mais sur des bases contractuelles claires. Celles-ci doivent être respectueuses en particulier des missions et orientations spécifiques de l'institution à proprement parler universitaire. Personne ne doute que la vraie valeur de l'enseignement universitaire réside dans la diversité de ses domaines et approches et que tout comme la recherche universitaire dont il est inséparable, cet enseignement doit comporter une large part de "non immédiatement exploitable". Dernière observation: favorisé actuellement par les autorités politiques, le financement par projet ne saurait se développer au détriment des contributions de base, seules à pouvoir garantir à long terme un niveau d'enseignement et d'apprentissage élevé ainsi que les activités de recherche qui leur sont liées. En d'autres termes, les moyens restant limités, évitons leur dispersion.

Quelle politique universitaire en l'an 2010?

Une réforme importante est à peine achevée, entend-on dire en milieu universitaire, qu'un projet d'article constitutionnel sur les hautes écoles est déjà mis en consultation. En fait, ce projet fait suite à la transmission au Conseil fédéral par des Chambres fédérales unanimes, ce dans le cadre des débats relatifs à la nouvelle loi fédérale, d'une motion issue de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) du Conseil des Etats. Le nouvel article devrait fournir une base constitutionnelle solide aux réformes poursuivies ou initiées par une nouvelle loi fédérale, celle qui prendra le relais, à fin 2007, de la loi du 8 octobre 1999. L'objectif général est énoncé dans des termes nouveaux et rassurant sous l'angle de l'autonomie des hautes écoles: *"la Confédération et les cantons veillent à créer des conditions favorables permettant aux hautes écoles d'assurer ... elles-mêmes ... la qualité de l'enseignement et de la recherche"*. Suivant les orientations proposées, Confédération et cantons auraient à accorder leurs politiques en matière d'enseignement supérieur dans un esprit de partenariat. Dans l'esprit d'un fédéralisme vraiment coopératif, ils fixeraient ensemble les principes régissant l'autonomie des hautes écoles, l'accès à celles-ci, la reconnaissance des filières d'études et des établissements, la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs, la reconnaissance des diplômes et des acquis, l'assurance qualité et le financement. A défaut d'entente, la Confédération ne pourrait arrêter unilatéralement de tels principes que pour les besoins de ses propres écoles. De nouvelles formes de coopération entre la Confédération et les cantons devraient permettre aux universités cantonales, aux Hautes écoles spécialisées (HES) et aux Ecoles polytechniques fédérales (EPF) de faire valoir leurs compétences spécifiques comme partenaires équivalents au sein de ce qui formerait le réseau commun des hautes écoles suisses.

Le débat est donc relancé sur les questions de savoir quels devraient être les objectifs et les principes de la politique suisse de l'enseignement supérieur, quels devraient en être les acteurs et les règles de financement.

Ce débat pourrait bien opposer avec force centralisateurs et fédéralistes, interventionnistes et partisans de l'autonomie de nos hautes écoles. Nous appelons de nos vœux un régime constitutionnel qui engage Confédération et cantons dans un fédéralisme coopératif avancé; le projet mis en consultation va dans ce sens. En raison de la multitude des prescriptions qu'il annonce, nous sommes en revanche moins certain qu'il puisse servir la cause d'une autonomie renforcée de nos hautes écoles. Le contraire est plutôt à craindre dans un pays et une époque où responsables politiques et administratifs sont portés à proclamer solennellement cette autonomie, tout en se préoccupant de fixer avec grand luxe de précisions le cadre d'action des institutions en cause.

Est-il besoin de souligner que la politique future devra tenir le plus grand compte de l'environnement dans lequel les hautes écoles auront à se profiler. Ce contexte général se caractérise aujourd'hui déjà par une intense globalisation des relations scientifiques qui concerne non seulement la recherche, mais aussi l'enseignement. Il importe dès lors que nos universités et hautes écoles soient mieux soutenues dans le développement de leurs relations internationales.

Nombre d'obstacles administratifs, policiers, financiers et autres seraient à aplanir, voire à écarter pour faciliter, par exemple, l'accueil d'étudiants étrangers. Forte d'une longue tradition d'universalisme, nos hautes écoles devraient pouvoir jouer un rôle très actif dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Bologne visant à la constitution d'un espace européen de la formation supérieure d'ici à l'an 2010. Fort heureusement, plusieurs d'entre elles en prennent le chemin. L'avenir sera sans doute aussi marqué par une diversification croissante des institutions et des offres de formation, accompagnée de l'arrivée sur un marché "virtualisé" de modes d'organisation et de méthodes d'apprentissage nouvelles. L'on mesure ici toute l'importance qu'il y a lieu de reconnaître à un projet tel que le "Campus virtuel suisse", en voie de développement.

Dans l'optique de cette différenciation, comment imaginez-vous que nos universités et nos hautes écoles spécialisées (HES) ne trouvent pas leurs points de repère et de référence, dans un esprit de coopération? Corollaire de l'autonomie qu'elles revendiquent à juste titre, les hautes écoles seront de plus en plus amenées à rendre compte de leurs prestations, tant sur le plan de la qualité scientifique, de la rationalité économique que de la pertinence éthique. L'avenir laissera de moins en moins de place à l'excellence autoproclamée. Il nous révélera aussi que des résultats inattendus peuvent provenir de petites et moyennes unités, celles dont on ne cesse de toiser la masse critique dans une vision étroitement quantitativiste. Sous l'angle enfin de l'égalité des chances, les conditions d'admission, la politique des bourses et prêts de formation, l'accès des femmes aux carrières scientifiques pourront encore et toujours faire débat.

Il est cependant un point fondamental sur lequel l'unanimité devrait pouvoir être acquise: pour la Suisse plus que pour d'autres Etats, le maintien et le développement d'une place scientifique de haut niveau représente un enjeu de première importance stratégique, voire de survie économique et sociale. Dans nos politiques de l'an 2010, il ne suffira plus de lui chercher des réponses essentiellement structurelles, en ouvrant, par exemple, un vaste débat alibi sur le fédéralisme et la répartition des compétences. L'avenir culturel, scientifique, économique et social des Suisses s'inscrira dans un projet scientifique global et audacieux puissamment soutenu et non dans de nouveaux organigrammes.