



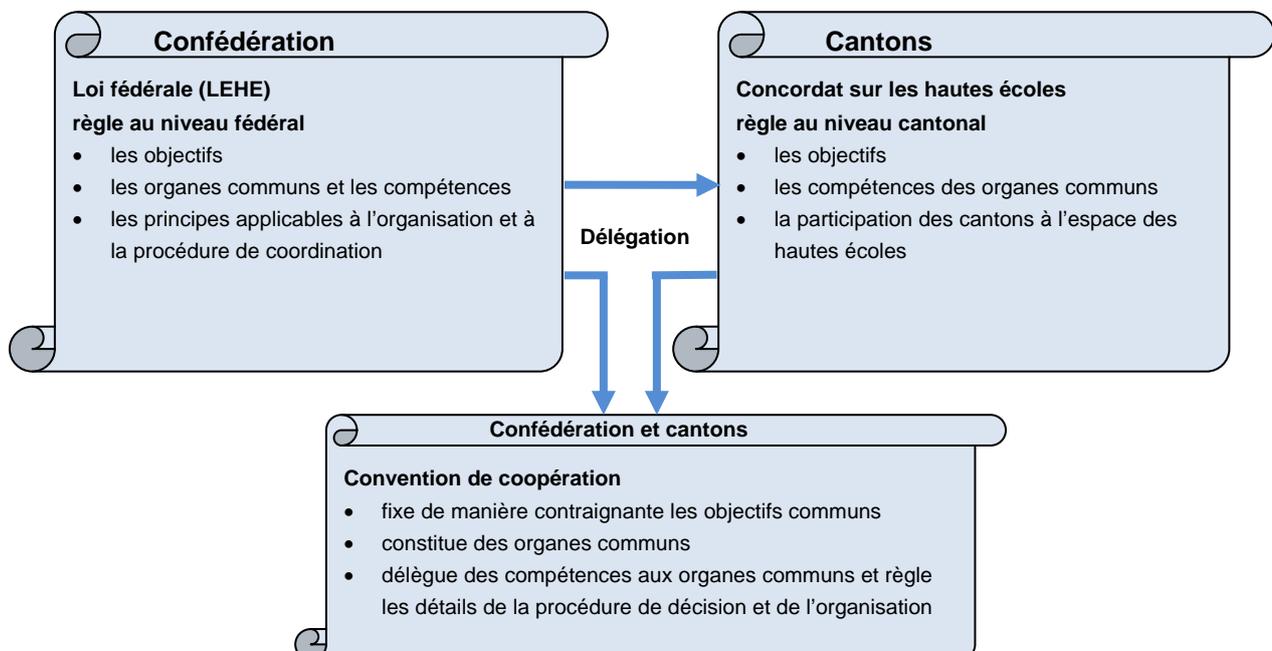
Berne, le 2 juillet 2012

Rapport explicatif

concernant la convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles (convention de coopération)

I. Remarques générales

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation, acceptés le 21 mai 2006 par l'ensemble des cantons et par 85,6 % des votants, disposent que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Pour l'accomplissement de ces tâches, la Constitution prévoit que la Confédération et les cantons concluent des accords et délèguent certaines compétences à des organes communs. La *loi* définit à cet effet les organes communs auxquels certaines compétences peuvent être déléguées et fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination (art. 63a, al. 3 et 4, Cst.¹). Le nouvel article 63a Cst. sur les hautes écoles s'inscrit dans le principe de base des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, selon lequel la Confédération et les cantons aménagent et développent en coopération et de façon coordonnée l'ensemble du domaine de la formation.



¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse, RS 101.

Pour l'activité conjointe de coordination et la garantie de l'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles, les cantons ont besoin par conséquent, en plus de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE), adoptée par le Parlement le 30 septembre 2011², d'un *concordat sur les hautes écoles* et d'une *convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles* (convention de coopération):

La LEHE règle en détail, en exécution des dispositions de l'art. 63a, al. 4, Cst., les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination commune, à savoir les objectifs principaux de la Confédération en matière de coordination, les organes communs (la Conférence suisse des hautes écoles, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, le Conseil suisse d'accréditation) et les compétences devant leur être déléguées, l'assurance de la qualité et l'accréditation, la coordination de la politique en matière de hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches dans des domaines particulièrement onéreux, le financement et les conditions d'octroi de subventions. La mise en œuvre du principe de base relatif à l'espace suisse des hautes écoles, inscrit dans la Constitution fédérale, et de la coordination réglée dans la LEHE nécessite en plus, comme déjà mentionné, une convention de coopération pour la définition contraignante des *objectifs communs*, la *création* des organes communs et la *délégation* à ces derniers des compétences nécessaires à la coordination (art. 6, al. 2 et 3, LEHE; art. 63a, al. 4, Cst.). En complément à la LEHE, la convention peut en plus, si nécessaire, régler la définition concrète et la mise en œuvre des objectifs communs ainsi que préciser l'organisation, la procédure et les compétences des organes communs (art. 6, al. 4, LEHE). Sur le plan cantonal, le *concordat sur les hautes écoles* crée les bases requises pour conclure la convention de coopération avec la Confédération.

L'entrée en vigueur de la LEHE est prévue au plus tôt au *milieu de l'année 2014*, après l'entrée en vigueur du concordat sur les hautes écoles et en même temps que la convention de coopération conclue entre la Confédération et les cantons (en fonction du déroulement de la procédure de ratification).

Si le concordat sur les hautes écoles ou la convention de coopération devait ne pas aboutir, la voie de la coordination commune aurait échoué d'emblée et on serait alors en présence d'un cas d'application de la compétence subsidiaire de la Confédération, visée à l'art. 63a, al. 5, Cst.³

II. Adaptations du projet existant de convention de coopération

Un projet de convention de coopération, élaboré par le groupe de projet Confédération-cantons, a déjà été remis *pour information* avec le message relatif à la LEHE⁴ en juin 2009. *Nettement plus complet* que la version ci-jointe, il reprend, quasiment de façon analogue, les principaux passages et les principales dispositions de la LEHE. Le projet a dû être adapté en raison des nombreux changements intervenus dans le cadre des débats parlementaires. Par ailleurs, l'avant-projet relatif à un nouveau concordat sur les hautes écoles a été largement simplifié lors de son élaboration⁵. Il se limite maintenant pour l'essentiel à régler les points qui peuvent et doivent être réglés ou convenus sur le plan cantonal dans le cadre de la coopération entre la Confédération et les cantons dans l'espace des hautes écoles. L'avant-projet actuel de concordat sur les hautes écoles renonce par conséquent à reprendre les dispositions de la LEHE. Il renvoie *entièrement* à la LEHE pour ce qui est de la définition des objectifs communs, des organes communs et des compétences devant leur être déléguées. En accord avec le secrétariat général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (SG-CDIP), le projet de convention de coopération a été adapté selon le même principe que *le concordat sur les hautes écoles*: il se limite dorénavant aux *réglementations nécessaires* (fixation contraignante d'objectifs communs, création d'organes communs et délégation de compétences) et renvoie à ce sujet aux dispositions correspondantes de la LEHE. Il contient par ailleurs *des disposi-*

² FF 2011 6863.

³ Message du 29 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (FF 2009 4067, 4111).

⁴ FF 2009 4067 (message LEHE) et FF 2009 4195 (projet de convention de coopération).

⁵ Parallèlement à la consultation de la convention de coopération, au niveau fédéral, par la Confédération, la CDIP mettra en consultation le concordat sur les hautes écoles avec le projet de convention de coopération.

tions qui complètent ou concrétisent la loi au sens de l'art. 6, al. 4, LEHE.

III. Grandes lignes de la convention de coopération

La convention de coopération reprend et intègre de manière contraignante les objectifs de la Confédération pour la coordination commune prévus dans la LEHE en tant qu'objectifs communs de la Confédération et des cantons (art. 1). Elle crée les organes communs prévus dans la LEHE, à savoir la Conférence suisse des hautes écoles, qu'elle siège en Conférence plénière ou en Conseil des hautes écoles, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (ci-après: Conférence des recteurs) ainsi que le Conseil suisse d'accréditation (ci-après: Conseil d'accréditation) et leur délègue les compétences prévues dans la LEHE ou dans les lois fédérales afférentes (art. 2). Sur le plan législatif, la convention de coopération emploie la technique des renvois aux dispositions correspondantes de la LEHE.

La convention de coopération précise en outre, en se fondant sur la LEHE, d'autres compétences et tâches organisationnelles des organes communs, notamment les compétences de la Conférence des hautes écoles dans le domaine du budget et des comptes annuels ou dans l'élection de son vice-président (art. 2, al. 2, let. a, ch. 2, 2^e tiret). La possibilité prévue dans la LEHE d'une procédure de décision simplifiée pour la Conférence des hautes écoles est fixée en commun dans la convention de coopération (art. 4). La convention de coopération contient en outre des dispositions organisationnelles complémentaires pour la Conférence des recteurs (art. 5) et pour l'Agence suisse d'accréditation (art. 6). Enfin, en application de l'art. 66, al. 3, LEHE, la convention de coopération règle aussi la forme de la participation de la Conférence des hautes écoles et de la Conférence des recteurs à la conclusion d'accords internationaux (art. 8).

Le Conseil fédéral est habilité à conclure la convention pour la Confédération (art. 6, al. 6, LEHE). Pour les cantons, elle est signée par la Conférence des cantons concordataires au sens du concordat sur les hautes écoles (art. 9, al. 1). L'actuel projet de concordat sur les hautes écoles prévoit que le concordat sur les hautes écoles – lequel constitue la base cantonale requise pour la signature – peut entrer en vigueur quand *au moins quatorze cantons* y ont adhéré, dont au moins sept cantons parties au concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999.

IV. Commentaires des dispositions

Art. 1 Objectifs communs

Par le renvoi à l'art. 3 LEHE, les objectifs fixés pour la Confédération dans le cadre de sa coopération avec les cantons deviennent des objectifs communs contraignants de la Confédération et des cantons. Un espace commun des hautes écoles n'est possible que si la Confédération et les cantons conviennent d'objectifs communs. Il appartiendra aux organes communs d'interpréter et de préciser ces objectifs dans le cadre de leurs compétences. Le succès de l'activité de coordination entre la Confédération et les cantons sera jugé, selon l'art. 63a, al. 5, Cst. à *la réalisation des objectifs communs*.

Art. 2 Création des organes communs et délégation des compétences

L'al. 2 délègue les compétences prévues dans la LEHE et dans l'avant-projet de concordat sur les hautes écoles à la Conférence suisse des hautes écoles, à la Conférence des recteurs et au Conseil d'accréditation (cf. annexe). En complément aux compétences expressément fixées dans la LEHE, la convention de coopération concrétise des compétences *implicites* relatives à l'organisation (par ex. l'élection du vice-président, la nomination de la directrice ou du directeur de l'Agence d'accréditation) mais aussi des compétences contenues dans d'autres lois fédérales.

Art. 3 *Collaboration dans la gestion des affaires*

En vertu de l'art. 14, al. 4, LEHE, le Conseil fédéral charge un département de la gestion des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles. Les modalités d'organisation de la gestion des affaires seront réglées dans une ordonnance fédérale.

L'art. 3 de la convention de coopération fixe l'obligation générale de la Confédération de collaborer avec les cantons dans la gestion des affaires. Cette collaboration est particulièrement importante pour garantir une préparation coordonnée des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles. Le Conseil des hautes écoles peut régler les modalités de cette collaboration dans le règlement d'organisation de la Conférence suisse des hautes écoles visé à l'art. 10, al. 4, LEHE.

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

Les art. 19 et 20 de la LEHE ne contiennent que peu de dispositions relatives à l'organisation de la conférence des recteurs. La convention de coopération concrétise donc, au sens de l'art. 6, al. 4, let. b, LEHE – si nécessaire – *ses tâches de coordination et de coopération ainsi que les questions d'organisation*: ainsi, les *al. 1 et 3* précisent que la conférence des recteurs participe à la préparation des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles et veille à la mise en œuvre des décisions de celle-ci dans les hautes écoles. L'obligation figurant aux *al. 4 et 5* relève aussi de l'organisation. Elle consiste à associer de manière appropriée les organisations nationales des personnes relevant des hautes écoles, mais aussi les milieux de la recherche et de l'innovation dans l'accomplissement de leurs tâches dans le cadre de la LEHE. Pour conclure, et toujours en rapport avec l'organisation, la convention contient l'obligation de gérer, comme jusqu'ici, un centre d'information destiné aux étudiants, aux hautes écoles et aux autres milieux intéressés sur la reconnaissance des équivalences entre les diplômes d'études suisses et étrangers dans le domaine des hautes écoles (cf. le Swiss ENIC-NARIC actuel). La Confédération conserve toutefois la compétence d'évaluer l'équivalence des diplômes étrangers avec les diplômes des hautes écoles spécialisées suisses aux fins de les faire valoir *sur le marché du travail* (cf. art. 70 LEHE). La reconnaissance des diplômes d'enseignement en vue d'exercer la profession d'enseignant relève de la compétence de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), conformément à ce que prévoit l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études⁶.

Art. 6 *Tâches et attributions de l'Agence suisse d'accréditation*

L'*al. 2* donne à l'Agence suisse d'accréditation la possibilité de fournir des services à des tiers. La restriction «si ses ressources le permettent» souligne que son mandat de base consiste à effectuer des procédures d'accréditation aux termes de la LEHE. L'art. 35, al. 1, LEHE dispose qu'elle doit aussi percevoir des émoluments couvrant en principe les frais pour les services qu'elle fournit.

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

L'art. 7 fixe le principe selon lequel les coûts de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, du Conseil suisse d'accréditation et de l'Agence suisse d'accréditation sont pris en charge pour moitié par la Confédération et par les cantons selon les modalités définies dans le concordat sur les hautes écoles. Il s'agit uniquement des coûts qui découlent directement de l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE: s'agissant de la Conférence des recteurs, cela comprend en particulier la préparation de la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux selon l'art. 36 ss LEHE, la participation à la préparation de traités internationaux selon l'art. 66, al. 3, LEHE et la gestion de Swiss ENIC⁷ (art. 5, al. 6 du projet de convention de coopération) ainsi que les mandats définis au cas par cas par la Conférence des hautes écoles. Les coûts à consacrer aux tâches définies par les hautes écoles dans le cadre de leur autonomie ou aux mandats confiés unilatéralement par la Confédération ou les can-

⁶ http://edudoc.ch/record/38061/files/Vereinb_f.pdf

⁷ La gestion de Swiss ENIC est actuellement une tâche déléguée par la Confédération à la Conférence des recteurs des universités suisses, raison pour laquelle la Confédération la finance à part entière jusqu'à présent.

tons ne font pas partie des charges assumées pour moitié par la Confédération et par les cantons. Ceux-ci financent en revanche les coûts du Conseil d'accréditation et de l'Agence d'accréditation qui ne sont pas couverts par les émoluments visés à l'art. 35, al. 1, LEHE. En vertu de l'al. 3, la Conférence plénière précisera le détail, notamment les coûts à prendre en compte.

Il est à supposer que la concentration de la coordination commune et de la garantie de l'assurance qualité auprès de seulement trois organes communs de la Confédération et des cantons et d'une Agence suisse d'accréditation permette de gagner en efficience par rapport à la situation actuelle. Toutefois, les nouveaux organes communs et l'Agence suisse d'accréditation devront assurer la coordination et garantir l'assurance de la qualité de tout l'espace des hautes écoles (HEU, HES, HEP). En définitive, on peut estimer que les futures contributions de la Confédération et des cantons au sens de l'art. 9, al. 2 et 3, LEHE, aux coûts conjointement pris en charge de la Conférence suisse des hautes écoles, de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, du Conseil suisse d'accréditation et de l'Agence suisse d'accréditation ne dépasseront pas la somme des contributions actuelles de la Confédération et des cantons aux coûts conjointement pris en charge de la Conférence universitaire suisse, de la Conférence des recteurs des universités suisses et de l'OAQ.

Art. 8 Conclusion d'accords internationaux

L'art. 8 de la convention de coopération confère au Conseil des hautes écoles et à la Conférence des recteurs plusieurs *droits, notamment d'être informés, de donner leur avis et de participer* dans le domaine de la conclusion d'accords internationaux. Aujourd'hui déjà, ils sont dûment associés à la conclusion d'accords internationaux. La disposition se réfère à la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)⁸.

⁸ RS 138.1.

Annexe

Le tableau ci-après présente les objectifs fixés en tant qu'objectifs communs par la LEHE et les compétences déléguées aux organes communs selon la LEHE.

| Objectifs selon l'art. 3 LEHE | | |
|---|------------------------|---|
| a. créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité; b. créer un espace suisse d'enseignement supérieur comprenant des types différents de hautes écoles mais de même niveau; c. encourager le développement des profils des hautes écoles et la concurrence, notamment dans le domaine de la recherche; d. définir une politique nationale des hautes écoles cohérente et compatible avec la politique d'encouragement de la recherche et de l'innovation de la Confédération; e. favoriser la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles; f. harmoniser les structures d'études, les cycles d'études et le passage d'un cycle à l'autre ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes; g. financer les hautes écoles selon des critères uniformes et axés sur les prestations; h. établir une coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et une répartition des tâches dans des domaines particulièrement onéreux; i. prévenir les distorsions de la concurrence entre les services et les offres de formation continue proposés par les institutions du domaine des hautes écoles et ceux proposés par les prestataires de la formation professionnelle supérieure. | | |
| Organe | LEHE | Teneur |
| Conférence suisse des hautes écoles → comme Conférence plénière | Art. 9, al. 3 | Prise en charge des coûts des autres organes communs et de l'Agence suisse d'accréditation |
| | Art. 11, al. 2, let. a | Définition d'un cadre financier pour la coordination nationale des activités dans le domaine des hautes écoles |
| | Art. 11, al. 2, let. b | Définition des coûts de référence et des catégories de contributions |
| | Art. 11, al. 2, let. c | Emission de recommandations concernant l'octroi de bourses et de prêts par les cantons |
| | Art. 43 | Définition du cadre financier applicable |
| | Art. 44, al. 4 | Fixation et examen des coûts de référence |
| | Art. 46, al. 2 | Avis sur le droit aux contributions des hautes écoles |
| | Art. 51, al. 5, let. a | Définition de groupes de disciplines ou de domaines d'études, pondération de ces derniers et durée maximale des études |
| | Art. 51, al. 8 | Avis sur les principes de calcul |
| Conférence suisse des hautes écoles → comme Conseil des hautes écoles | Art. 4, al. 4 | Avis sur la reprise d'une institution du domaine des hautes écoles par la Confédération |
| | Art. 8, al. 1 | Définition des dérogations au droit applicable au personnel de la Confédération pour les organes communs et l'Agence suisse d'accréditation |
| | Art. 10, al. 4 | Ediction d'un règlement d'organisation pour la Conférence des hautes écoles |

| | |
|------------------------|--|
| Art. 12, al. 3, let. a | Ediction de dispositions sur: - les cycles d'études et sur le passage d'un cycle à l'autre, sur la dénomination des titres, sur la perméabilité et sur la mobilité; - la garantie de l'assurance de la qualité et sur les accréditations; - la reconnaissance des diplômes ainsi que des procédures de validation des acquis; - la formation continue sous la forme de dispositions-cadres homogènes |
| Art. 12, al. 3, let. b | Définition des caractéristiques des différents types de hautes écoles |
| Art. 12, al. 3, let. c | Emission de recommandations sur les droits de participation des personnes relevant des hautes écoles ainsi que sur la perception de taxes d'études |
| Art. 12, al. 3, let. d | Emission de recommandations en matière d'appellation selon l'art. 29 |
| Art. 12, al. 3, let. e | Adoption de la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches dans des domaines particulièrement onéreux |
| Art. 12, al. 3, let. f | Décision d'octroi de contributions liées à des projets |
| Art. 12, al. 3, let. g | Coordination le cas échéant des mesures limitant l'accès à certaines filières |
| Art. 12, al. 3, let. h | Haute surveillance sur les organes dont il élit les membres |
| Art. 19, al. 2 | Approbation du règlement d'organisation de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses |
| Art. 21, al. 2 | Election des membres du Conseil suisse d'accréditation |
| Art. 21, al. 5 | Approbation du règlement d'organisation du Conseil suisse d'accréditation |
| Art. 21, al. 8 | Approbation du règlement d'organisation de l'Agence suisse d'accréditation |
| Art. 23, al. 2 | Ediction des directives concernant les équivalences des formations antérieures pour l'admission dans les hautes écoles universitaires |
| Art. 24, al. 2 | Définition des conditions d'admission dans les hautes écoles pédagogiques |
| Art. 24, al. 3 | Ediction des directives concernant les équivalences des formations antérieures pour l'admission dans les hautes écoles pédagogiques |
| Art. 25, al. 2 | Précision au sujet des conditions d'admission applicables dans les hautes écoles spécialisées |
| Art. 30, al. 2 | Ediction des directives d'accréditation |

| | | |
|---|-------------------------------|--|
| | Art. 35, al. 2 | Approbation du règlement sur les émoluments du Conseil suisse d'accréditation et de l'Agence suisse d'accréditation |
| | Art. 39 | Définition de la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Estimation des moyens financiers nécessaires |
| | Art. 40, al. 1 | Définition des domaines particulièrement onéreux |
| | Art. 53, al. 3 | Ediction des principes relatifs à l'octroi de contributions fixes aux institutions du domaine des hautes écoles |
| | Art. 57, al. 1 | Avis sur le calcul des dépenses imputables |
| | Art. 61, al. 1 | Décision d'octroi de contributions liées à des projets |
| | Art. 66, al. 3 | Participation à la préparation des traités internationaux |
| | Art. 69, al. 2 | Avis sur le rapport d'efficacité du Conseil fédéral |
| Conférence des recteurs des hautes écoles suisses | Art. 19, al. 2 | Constitution et ediction d'un règlement d'organisation |
| | Art. 19, al. 3 | Propre budget et tenue d'une comptabilité |
| | Art. 37, al. 2 | Recommandations concernant la coordination à l'échelle nationale et la répartition des tâches dans des domaines particulièrement onéreux |
| | Art. 38 | Proposition d'un projet de coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux |
| | Art. 43 | Avis sur le cadre financier applicable |
| | Art. 66, al. 3 | Participation à la préparation des traités internationaux |
| Conseil suisse d'accréditation | Art. 12, al. 3, let. a, ch. 2 | Proposition relative aux directives d'accréditation |
| | Art. 21, al. 3 et art. 33 | Décision relative aux accréditations |
| | Art. 21, al. 5 | Ediction d'un règlement d'organisation |
| | Art. 21, al. 6 | Propre budget et tenue de sa propre comptabilité pour lui-même et pour l'Agence suisse d'accréditation |
| | Art. 21, al. 7 | Reconnaissance de nouvelles agences d'accréditation |
| | Art. 21, al. 8 | Ediction du règlement d'organisation de l'Agence suisse d'accréditation |
| | Art. 35, al. 2 | Ediction d'un règlement sur les émoluments |