

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,  
OECD Publications Service,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

## PARTIE II

# **Rapport des examinateurs**

## PARTIE II

# Chapitre 6

## Introduction

*Ce chapitre, le premier des six qui composent le rapport des examinateurs, décrit le mandat, les finalités et le processus de l'examen de l'OCDE. Il dresse le décor des cinq derniers chapitres en définissant les grands défis auxquels doit faire face l'éducation tertiaire en Suisse.*

## 6.1. Les politiques d'éducation tertiaire et la fonction d'un examen de l'OCDE

Dans les pays industrialisés modernes, les politiques d'éducation tertiaire doivent reconnaître et intégrer un haut niveau de complexité tout en assurant un juste équilibre entre des exigences diverses et parfois contradictoires. En effet :

- On attend de l'éducation tertiaire qu'elle transmette, préserve et questionne le savoir établi, et engendre des connaissances nouvelles. Tout en reconnaissant la valeur d'une recherche désintéressée du savoir, elle s'efforce de mettre les connaissances nouvelles au service de l'innovation et de ses applications pertinentes et pratiques. L'éducation tertiaire doit refléter d'une part la culture, les valeurs de la société et les intérêts de l'épanouissement personnel, et de l'autre s'adapter aux progrès de la technologie et aux impératifs de l'économie. Alors que l'éducation tertiaire joue un rôle crucial dans la poursuite de ces objectifs au niveau national, elle s'inscrit dans un cadre mondial de plus en plus interdépendant.
- L'éducation tertiaire est censée favoriser l'acquisition de connaissances générales comme de compétences professionnelles spécifiques. En préparant à l'exercice d'un métier, elle englobe l'une et l'autre, de sorte que l'étudiant puisse appliquer le savoir établi et les facultés critiques nécessaires pour mettre en question la sagesse traditionnelle.
- Il faut promouvoir l'enseignement et la recherche de façon à ce qu'ils exploitent leurs possibilités d'enrichissement réciproque, sans qu'une de ces fonctions ne vienne empêcher l'essor de l'autre. Qui plus est, la qualité de l'enseignement et de la recherche doit être évaluée à partir de plusieurs critères permettant de jauger les résultats et les produits en fonction des coûts. Dans certains secteurs de l'éducation tertiaire, il faut concilier la plus haute qualité de l'enseignement et de la recherche et la nécessité d'instruire des effectifs croissants et d'assurer une large diffusion du savoir.
- Les conditions d'accès aux programmes d'éducation tertiaire doivent tenir compte du mérite mais aussi de l'égalité des chances et de l'équité. Les possibilités d'apprentissage, autrefois réservées pour l'essentiel aux jeunes adultes en vue de leur première entrée dans la vie active, doivent désormais être offertes à des individus de plus en plus nombreux, ayant atteint des étapes ultérieures de leur vie et de leur carrière, et caractérisés par la grande

diversité de leurs antécédents éducatifs, de leur expérience professionnelle et de leurs finalités. Ainsi, l'éducation tertiaire s'adresse aussi bien aux jeunes qui ont besoin d'une aide à l'apprentissage qu'aux adultes effectuant des choix personnels. Les enseignants fondent leur activité sur l'enseignement et l'apprentissage en face à face, mais ils ont aussi désormais beaucoup d'occasions d'exploiter les potentialités de la communication virtuelle – une avancée qui constitue un défi pour une génération d'enseignants peu au fait des technologies en cause.

De plus, les politiques doivent s'adapter à des conditions changeantes. Bien que l'information disponible mette en évidence des différences de modalités et de tendances d'un pays à l'autre, et que les opinions diffèrent quant à l'évolution des tâches et des fonctions, on voit apparaître un consensus au sujet de plusieurs « mégatendances ». L'éducation tertiaire paraît appelée à poursuivre son expansion par suite de l'augmentation de la demande individuelle, de l'accroissement des besoins en main-d'œuvre hautement qualifiée, et de la complexité sans cesse plus grande de la vie dans la société actuelle. Il y a tout lieu de croire que cette expansion impliquera une diversité croissante, tant des programmes et des itinéraires suivis par les apprenants que du profil des établissements. La croissance et la diversité de l'éducation de niveau tertiaire sont liées à l'émergence d'une « société du savoir » dans laquelle les industries et les services – et d'ailleurs les activités relevant de tous les aspects de la vie – se fondent de plus en plus sur le savoir. Un nombre croissant de membres de la société doit pouvoir faire leurs choix en toute connaissance de cause. Compte tenu de ces tendances, l'amélioration des systèmes d'éducation et de recherche devient essentielle à la bonne marche des économies et au bien-être des populations. Les conditions et les politiques qui s'appliquent à l'intérieur des frontières nationales ne seront plus les seules à façonner les systèmes d'éducation tertiaire. L'accélération du mouvement en faveur de l'internationalisation de l'éducation tertiaire pourrait entraîner une révision des politiques et des prestations en vigueur dans chaque pays.

C'est pourquoi la gouvernance et l'administration de l'éducation tertiaire se trouvent actuellement en cours de réexamen. L'évolution rapide des choses et l'augmentation croissante de la demande et des exigences de rentabilité, dans un climat de contraction des budgets publics, ont stimulé l'apparition de nouvelles méthodes de pilotage au niveau des systèmes. Ainsi, dans la zone de l'OCDE, des mesures ont été prises pour déterminer plus précisément les cibles à atteindre et pour instaurer des impératifs de transparence et d'évaluation. En même temps, les autorités réduisent la supervision détaillée, renforcent les capacités de gestion et font plus de place aux initiatives prises dans les établissements pour mieux promouvoir la spécificité, leur donner

plus de visibilité, accroître leur efficacité et étendre l'impact de leur fonctionnement.

Pour élaborer les réformes de l'éducation tertiaire, les décideurs et les parties prenantes orientent désormais leurs réflexions dans trois directions. Quelle est l'évolution de l'éducation tertiaire qui prendra le mieux – et simultanément – en compte les dimensions universelles du savoir, les interdépendances économique et sociale mondiales et les communes ambitions de réaliser et de moderniser ? Quelles traditions et quels contextes faut-il prendre en considération pour définir l'avenir du secteur ? Quelles sont les options politiques envisageables, compte tenu des normes et des valeurs souhaitées ?

Les examens sur les politiques nationales d'éducation menés par l'OCDE donnent depuis longtemps aux autorités des différents pays le moyen de réfléchir à ces questions. Ils offrent l'occasion de collecter de l'information, de conduire une réflexion dans le cadre de comparaisons internationales, de dialoguer avec d'éminents experts en matière de recherche et de pratique et d'échanger des idées entre hauts fonctionnaires. Les examens étudient les systèmes d'enseignement et de recherche en tenant compte de leurs résultats économiques ; par exemple, les liens entre l'éducation tertiaire et le marché du travail, et les rapports entre la recherche et le progrès économique et technologique (y compris les tendances de l'innovation et les mesures prises pour la favoriser). Ces résultats économiques sont pris dans leur acception la plus étendue, tenant compte de la pensée critique, de la recherche du savoir fondamental, de l'équité, de l'enrichissement culturel et des valeurs des protagonistes en concurrence avec celles de l'*homo economicus*. Une réflexion dans un cadre restreint risquerait de conduire à une compréhension insuffisante de la complexité du système et des ambivalences des options politiques à prendre. En outre, les examens de l'OCDE sur l'éducation reconnaissent que les pays suivent l'orientation politique qui leur est propre en s'écartant, le cas échéant, des orientations et des points de vue les plus courants. La valeur de l'examen tient donc à ce qu'il met les réflexions politiques et les initiatives nationales à la disposition d'une catégorie plus étendue de fonctionnaires et d'experts appartenant à d'autres pays de l'OCDE.

Les pays invitant l'OCDE à entreprendre un examen choisissent des secteurs spécifiques pour un examen en profondeur, à la lumière des circonstances et des intérêts politiques qui leur sont propres. Les problèmes et les expériences faisant l'objet d'un examen plus intensif dans un pays renvoient souvent à des préoccupations nouvelles ou permanentes qui se manifestent dans d'autres pays membres. A cet égard, l'examen de la politique d'éducation tertiaire de la Suisse arrive à un moment où ce secteur fait l'objet d'une activité de réflexion politique importante dans ce pays et à l'échelle internationale. Au cours des dix dernières années, les examens sur

l'éducation conduites en Autriche, au Mexique et en Finlande (deux fois), dans les économies en transition de ce qui était alors la République fédérale tchèque et slovaque et dans la Fédération de Russie portaient tout particulièrement sur la politique de l'éducation tertiaire. L'examen thématique de l'OCDE sur les premières années de l'éducation tertiaire concerne douze pays membres et la République populaire de Chine, tous les efforts portant sur ce secteur. Dans le cas de la Suisse, l'examen actuel prend pour point de départ un examen de l'OCDE sur la politique d'éducation consacré en grande partie à l'instruction publique, qui s'est terminé en 1991, et y fait suite dans une certaine mesure.

## 6.2. Caractéristiques de l'éducation tertiaire en Suisse

La Suisse est un petit pays très développé situé au centre de l'Europe. En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, ce groupe d'observateurs extérieurs constate que la Suisse est à la fois fière des résultats de son éducation tertiaire et généralement consciente de la nécessité d'y apporter des réformes. Les débats engagés en Suisse sur la continuité ou le changement répondent à la conviction que le pays présente des caractéristiques qui lui sont propres et adopte des orientations spécifiques conformes à ses particularités. En même temps, l'on admet que l'éducation tertiaire suisse n'est pas, et ne devrait pas être, tenue à l'écart de l'interdépendance croissante qui se manifeste partout dans le monde entre enseignement et recherche. Il existe au moins quatre caractéristiques qui sont souvent considérées comme des aspects essentiels du paysage national et régional de l'éducation tertiaire.

Premièrement, les responsables suisses, les administrateurs d'établissements, les experts et d'autres acteurs sont en général fiers de ce qu'un système relativement petit et sélectif d'enseignement universitaire – officiellement divisé entre les universités créées par les cantons et les écoles polytechniques établies par la Confédération – ait su donner naissance à une recherche de grande qualité, notamment dans les sciences et l'ingénierie, mais aussi en droit, en sciences sociales, en théologie et en lettres. Ils sont, en outre, généralement convaincus que les diplômés des programmes universitaires ont, par principe, atteint un haut degré de connaissance et de compétence.

Cette opinion sur la qualité élevée de l'éducation et de la recherche tertiaires est sans aucun doute bien fondée. Il se peut toutefois que l'importance accordée aux succès déjà obtenus incite à souligner à l'excès les réalisations passées sans que l'on se préoccupe suffisamment des possibilités et des besoins actuels du pays. Par exemple, la qualité de l'éducation tertiaire est, la plupart du temps, décrite de manière théorique – c'est-à-dire en fonction de la quantité et de la qualité des résultats de la recherche – plus

rarement en termes de sa contribution à l'économie, et presque jamais en termes de sa contribution pour résoudre les grands problèmes posés par la technologie, l'économie, la société et la culture. Qui plus est, à l'accent mis autrefois sur la qualité ne correspondait pas un intérêt de même ampleur à l'égard de l'égalité des chances et des avantages éventuels de l'éducation tertiaire dans les domaines professionnels. Néanmoins, beaucoup ont ressenti le besoin de développer le système d'éducation tertiaire et des mesures ont été prises dans ce sens au cours des années 80 et, plus énergiquement, des années 90. D'autres mesures ont suivi, destinées à mieux adapter la recherche aux besoins de l'économie et de la société. Il n'en reste pas moins que l'accent reste mis pour l'essentiel sur la qualité théorique et la sélectivité du système, comme en témoigne le débat sur les incidences de l'émergence d'une société du savoir.

Deuxièmement, il existe, à côté de l'enseignement universitaire, un système développé et solide de formation professionnelle. La majorité des jeunes adultes reçoit une formation dans le cadre du système d'apprentissage. Outre sa fonction ultime de préparation à l'emploi, le système d'apprentissage offre un accès relativement ouvert aux niveaux supérieurs de la formation professionnelle. Dans l'ensemble, on estime en Suisse que le secteur de la formation professionnelle est de bonne qualité et permet d'accéder à des professions et des revenus qui ne sont pas très différents de ceux dont disposent les diplômés de l'université. Il n'existe pas de fort sentiment d'inégalité et l'on n'a pas observé de mouvements significatifs des étudiants de ce secteur en direction de l'université. C'est pourquoi, jusque dans les années 90, l'idée de faciliter le passage entre formation professionnelle et enseignement universitaire ne suscitait guère d'intérêt, pas plus que le renforcement de la base de la recherche d'enseignements et d'enseignants aux niveaux supérieurs de la formation professionnelle. Ce n'est que dans les années 90 que des mesures ont été prises pour aménager les critères généraux d'admission, élever le niveau de certains établissements professionnels pour les faire passer dans le tertiaire et renforcer la base de recherche dans la formation professionnelle<sup>1</sup>.

Troisièmement, la Suisse s'enorgueillit d'un système politique fortement décentralisé dans lequel les cantons jouent un rôle important et le vote populaire permet le plus souvent de résoudre les problèmes politiques. Ce système contribue au maintien d'une diversité régionale qui est très appréciée tout en nécessitant que l'on parvienne au consensus dans le processus politique. Il se traduit aussi par des arrangements complexes qui définissent les responsabilités de chaque canton, la coopération entre cantons ainsi que la coopération entre administrations fédérales et cantonales et les responsabilités spécifiques de la Confédération en ce qui concerne le pilotage, la supervision et le financement de l'éducation tertiaire. Ce système a été,



dans le passé, source d'adhésion et de fierté, et a aussi laissé place à certaines actions fédérales importantes dans certains domaines, en particulier la création des écoles polytechniques fédérales. Cependant, le niveau élevé de décentralisation ainsi que les difficultés d'une coordination à l'échelon national ont souvent découragé les grandes réformes de l'éducation tertiaire. Les personnes en charge de ces réformes ressentent les frictions entre les pressions dynamiques pour le changement et la prudence caractérisant l'approche du système politique.

Quatrièmement, l'éducation tertiaire en Suisse est caractérisée par la diversité culturelle et linguistique. La langue maternelle d'environ deux tiers de la population est l'allemand ; un cinquième parle français et près d'un dixième italien. Près d'un pour cent de la population s'exprime en romanche. La population comprend environ 20 % de ressortissants étrangers dont la moitié utilise d'autres langues. Il s'ensuit une richesse culturelle qui féconde la vie quotidienne et professionnelle dans les différentes régions. Les diverses enclaves linguistiques garantissent des liens étroits avec les pays voisins, à savoir, l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et le Liechtenstein. Par exemple, on constate une grande mobilité du personnel universitaire et des étudiants entre ces pays et les cantons avoisinants qui parlent la même langue. Tout compris, près de 20 % des étudiants de l'éducation tertiaire en Suisse sont des ressortissants étrangers, ce qui reflète le ratio de la population totale, et la proportion des étrangers chez les enseignants est encore plus forte. En revanche, la mobilité de la Suisse vers d'autres pays apparaît nettement moindre. Les données disponibles sont incomplètes, mais donnent quelques indications des flux : 1.2 % des étudiants suisses suivent une partie de leurs études dans d'autres pays au titre du programme ERASMUS de l'Union européenne ; 13 % des diplômés récents se sont rendus hors de Suisse une fois au moins au cours de leurs études ; et si l'on tient compte des déplacements entre cantons, près d'un quart des étudiants suisses ont quitté leur canton « d'origine » une fois au moins pendant leurs études. Il est difficile d'apprécier les dimensions de ces flux en les rapprochant des données comparables pour d'autres régions ou pays. Les motivations et les contraintes à l'origine de cette mobilité ne sont pas entièrement connues. Il n'en reste pas moins clair que des traditions culturelles différentes concernant le rôle de la formation professionnelle, de l'enseignement secondaire général, de l'enseignement et de la recherche à l'université, freinent aussi la coopération, la coordination et le consensus, qu'ils soient nationaux ou internationaux, des politiques d'éducation tertiaire.

Alors que ces éléments tendent à être considérés comme essentiels dans le paysage national et régional, et alors qu'ils donnent aux prestations et au cadre politique de l'éducation tertiaire une certaine forme et une stabilité, ils ne sont pas perçus comme autant de raisons de ne pas entreprendre de

grandes réformes du système. Ces caractéristiques de l'éducation tertiaire suisse sont reconnues dans les réformes en question et sont considérées comme des points forts qui ont besoin d'être améliorés plutôt que comme des obstacles à l'innovation et au rajeunissement du système.

### **6.3. Les défis de la modernisation de l'éducation tertiaire en Suisse**

On estimait autrefois que l'éducation tertiaire était façonnée par des forces à l'extérieur et à l'intérieur des frontières nationales. Ces forces pouvaient même parfois fonctionner à l'échelon régional, c'est-à-dire au niveau d'un canton. A présent, les dimensions universelles du savoir et la concurrence mondiale pour l'avancement de la recherche situent clairement l'éducation tertiaire dans un contexte mondial. La mobilité et la coopération ont stimulé l'innovation dans la substance même des disciplines et contribué à améliorer les modalités de l'enseignement, de l'apprentissage et de la recherche. Par ailleurs, la forme et les dimensions du système, les structures des programmes d'étude, les profils des carrières universitaires, l'administration des établissements, la réglementation et le financement des systèmes d'éducation tertiaire relevaient de la politique nationale (parfois infranationale, comme dans le cas des cantons). Mais même dans les domaines où les décisions étaient nationales ou infranationales, les divers acteurs voyaient souvent dans les tendances et les orientations internationales dominantes d'éventuelles indications sur les options qui pouvaient être adaptées et appliquées au pays.

Au cours des dernières décennies, certains problèmes ont alimenté le débat sur la réforme. Même quand ces problèmes ont disparu de la scène publique, ils n'en ont pas moins continué à être essentiels et à exiger une analyse comparée pour servir de base aux changements souhaitables. Par exemple, pour élaborer une politique de l'éducation tertiaire en Suisse, il faut chercher à savoir quels investissements stimuleront la croissance économique, comment réduire les obstacles qui s'opposent à l'exploitation des talents disponibles, quels sont les meilleurs moyens de façonner les programmes d'études en fonction des futurs besoins du marché du travail, quel degré et quelle sorte de diversité de l'éducation tertiaire sont de nature à garantir la qualité de l'enseignement et de la recherche dans les domaines les plus exigeants tout en offrant des chances de s'instruire au plus grand nombre d'étudiants. Il y a dix ans, les examinateurs de l'OCDE avaient mis en lumière la nécessité de développer et de diversifier l'éducation tertiaire en Suisse. A l'heure actuelle, le problème continue de mériter l'attention. Il y a trois domaines dans lesquels le changement pose de grands défis et où apparaît le besoin de réforme, en Suisse pas moins qu'ailleurs dans les autres pays membres.

Premièrement, la croissante pertinence sociale du savoir est l'une des grandes questions à traiter. Le terme *société du savoir* est vu en Suisse comme signifiant que le savoir a pris plus d'importance dans tous les domaines de la vie. On fait souvent allusion à *l'économie du savoir* pour attirer l'attention sur le poids croissant de la science et de la technologie dans la production et les services, et sur la nécessité qui en découle d'accélérer le transfert des connaissances. Les technologies de l'information et de la communication sont les éléments les plus saillants de cette évolution. Elles sont à la source des pressions mises sur l'éducation tertiaire et des changements qui s'y produisent, par exemple en matière de recours aux ordinateurs dans la recherche, de la rapidité de la diffusion des connaissances, de la communication et de la coopération mondiales dans les milieux universitaires, de l'apprentissage électronique et de la vente transnationale de services d'éducation.

Deuxièmement, la marge de manœuvre permettant de tenir compte des spécificités nationales ainsi que des politiques nationales concernant les systèmes d'éducation tertiaire semble se réduire. Les influences transfrontières s'intensifient. De plus en plus, l'enseignement et la recherche sont pratiqués dans un climat mondial de communication et de concurrence. L'éducation tertiaire est désormais ouverte à la coopération internationale et à la mobilité des enseignants, des étudiants et des administrateurs, de même qu'à l'organisation transnationale de la recherche, de la technologie, et des prestations pédagogiques. D'aucuns estiment que les structures, l'organisation et la gestion de l'éducation tertiaire d'un pays donné devront s'aligner sur les pratiques internationales pour faire en sorte que la recherche, les programmes, l'enseignement et l'apprentissage ne perdent rien de leur prestige, de leur qualité et de leur compétitivité internationales.

Troisièmement, les débats internationaux sur les systèmes d'éducation tertiaire mettent fortement l'accent sur les questions de pilotage et de gestion, et font place aux opinions économiques néolibérales et aux concepts de la nouvelle gestion publique. Les gouvernements tendent maintenant à largement se retirer du contrôle détaillé des opérations et définissent plutôt leur rôle en termes de fixation des cibles à atteindre, de responsabilités à prendre et de contrôle des résultats. Les rapports entre les gouvernements et les établissements ne sont plus définis par le pilotage serré des moyens et le contrôle des procédures, mais bien plutôt par les contrats, les financements incitatifs et les mesures d'évaluation. On attend de chaque établissement d'éducation tertiaire qu'il définisse son propre profil et prenne la responsabilité de son fonctionnement. La gestion est renforcée au sein des établissements, tandis que les instances de régulation interne et d'autorégulation universitaire voient leur rôle s'amenuiser. Pour ce qui est de

la qualité, de l'utilité et de l'efficacité, toutes les activités sont soumises à un processus constant d'autoréflexion et de prise de responsabilité.

Le débat engagé sur les réformes de l'éducation tertiaire en Suisse est fortement orienté par les exigences communes découlant de l'évolution vers une concurrence de plus en plus forte au niveau international, au sein d'une économie mondiale de plus en plus interdépendante. A quelques exceptions près, notamment la grande considération dont jouit la formation professionnelle et le poids de ses traditions dans l'éducation tertiaire, l'on estime que les réformes sont, dans leur quasi-totalité, indispensables si l'on veut que l'enseignement et la recherche soient au niveau des avancées les plus importantes. Ce principe s'applique à l'enseignement et à la recherche tertiaires, où les efforts s'orientent vers des domaines où la Suisse a, ou pourrait avoir, un avantage comparatif.

Nombreuses sont les voix qui s'élèvent pour faire valoir que la Suisse doit adapter la structure de son système d'éducation tertiaire aux principales tendances européennes. Paradoxalement, ce besoin est considéré comme d'autant plus crucial que la Suisse ne joue pas un rôle majeur dans l'arène politique européenne. Par exemple, bien qu'elle ne soit pas membre de l'Union européenne, la Suisse a dû accepter la directive de la Communauté européenne de 1988 sur la reconnaissance des études et des diplômes d'enseignement supérieur comme un levier incontestable lui permettant de relever le niveau de certaines parties de la formation professionnelle jusqu'à atteindre celui des hautes écoles spécialisées. La Déclaration de Bologne, que la Suisse a signée, a ouvert plusieurs voies de développement dans ce domaine. En particulier, les mesures visant à créer des niveaux dans les programmes et les diplômes d'éducation tertiaire (notamment au sein d'ERASMUS) sont considérées en Suisse comme la réaction à une évolution externe qui ne peut être mise en question.

Il y a une dizaine d'années, les examinateurs de l'OCDE avaient constaté que les Suisses réagissent avec prudence aux pressions issues de l'évolution internationale et mondiale. « Seulement pour des questions très importantes » on monte jusqu'au niveau fédéral, « et toujours avec quelque regret, comme s'il s'agissait de renoncer à quelque chose conservé avec jalousie » (OCDE, 1991, p. 56). Aujourd'hui, les examinateurs perçoivent une volonté largement partagée d'entreprendre des réformes d'importance. Un fonctionnaire de niveau national, qui est loin d'être le seul, nous a dit qu'il avait l'impression qu'il existait une « résolution commune ». La prudence à l'égard du changement ne semble pas, elle, avoir changé, mais les « questions extrêmement importantes » semblent s'être multipliées au point que l'on s'accorde à reconnaître la nécessité du changement.

## 6.4. Les choix de la politique suisse

Les options évoquées dans le rapport de base suisse reflètent avant tout des réponses aux impératifs de la modernisation, aux défis croissants de la concurrence mondiale, et à la volonté de renforcer les caractéristiques traditionnelles de l'enseignement en Suisse, par exemple en préservant une forte composante professionnelle et en donnant à l'expansion de l'éducation tertiaire une structure binaire. Il n'est guère question d'une « troisième voie », c'est-à-dire d'une action délibérément nouvelle qui ne s'inspirerait ni des points forts du passé, ni du courant dominant de l'évolution mondiale. On ne semble pas s'intéresser à l'adoption d'une approche entièrement novatrice qui pourrait éventuellement constituer le premier pas vers la mise en place d'un prototype moderne et nouveau de la politique d'éducation tertiaire.

Une exception vaut sans doute la peine d'être notée. La plupart des experts et des principaux acteurs suisses semblent convenir que les forces décentralisatrices ont agi trop fortement sur l'éducation tertiaire dans le passé. Le pilotage et la coordination à l'échelon national devraient être renforcés afin d'accroître la qualité, l'efficacité, l'égalité des chances et la compétitivité internationale de l'éducation tertiaire suisse. On pourrait sans doute parvenir ainsi à un nouvel équilibre entre les politiques et les intérêts nationaux, infranationaux, institutionnels et individuels.

Pour l'équipe des examinateurs, il est intéressant de se demander si l'accent mis dans le rapport de base suisse sur les défis mondiaux de la modernisation n'annonce pas en réalité des changements d'orientation plus significatifs des politiques et des prestations. Au début des années 90, les examinateurs de l'OCDE avaient constaté l'existence d'une façon particulière de relever les défis qu'ils ont appelé le « pragmatisme suisse » et qu'ils décrivent en ces termes « On sait bien que les montagnards sont concrets et pratiques et qu'ils n'aiment pas les concepts vagues ou trop de bavardage. Surtout, ils sont enclins à l'action, non pas précipitée mais bien réfléchie, avançant toujours avec prudence et en se réservant une marge de sûreté. Le pragmatisme suisse part de ce qui est connu, proche, voisin, pour aller par étapes à ce qui est moins connu, lointain, étrange » (OCDE, 1991, p. 55).

## 6.5. L'examen de l'OCDE

C'est en 1998 que la Suisse a, pour la première fois, exprimé son intérêt à l'égard d'un examen par l'OCDE de sa politique d'éducation. Il a été convenu que l'examen serait entrepris en 2001, au moment où les premiers diplômés des hautes écoles spécialisées devaient entrer sur le marché du travail. Des réformes de l'éducation tertiaire semblables à celles mises en œuvre en Suisse ont été entreprises en Finlande, en Autriche et au Mexique (avec dans chaque cas des spécificités liées à la situation du pays). La diversité et l'adaptabilité

qui se situent au cœur de la réforme suisse caractérisent aussi les réformes des prestations existantes effectuées dans plusieurs pays, ce qui souligne l'intérêt et la valeur, aux fins de comparaisons, d'un examen visant cet aspect de la réforme suisse.

Les modalités de l'examen ont été étudiées pour la première fois en 1998 et, au cours des débats ultérieurs, il a été décidé de le faire porter, dans un premier temps, sur la réforme des structures et des prestations de l'éducation tertiaire en tenant compte des finalités des politiques de formation tout au long de la vie. L'examen devait couvrir l'ensemble du secteur tertiaire afin de voir comment le fonctionnement du système répondait aux objectifs généraux d'efficacité, d'équité et de qualité et aux exigences de la formation tout au long de la vie. Les problèmes suivants devaient être couverts : accès aux prestations tertiaires, leur souplesse et leur adaptation aux demandes économiques et sociales ; recherche fondamentale et appliquée et qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ; gouvernance, pilotage, assurance de qualité et mécanismes de responsabilisation ; réactions et position des universités face aux nouvelles réformes ; et le rôle des hautes écoles spécialisées, nouvellement créées, dans la mise à disposition des adultes de possibilités d'apprentissage sanctionnées ou non par un diplôme.

Bien qu'ayant une application générale et comparative, ces problèmes sont explorés dans le cadre des options retenues pour une nouvelle politique d'éducation tertiaire actuellement mise en avant en Suisse. Cette approche a pour avantage de permettre un examen minutieux de la formulation de la politique d'un point de vue suisse, plutôt qu'organisé autour de thèmes ou de domaines de l'examen plus largement définis, comme la formation tout au long de la vie et le financement.

Les nouvelles politiques d'éducation tertiaire en Suisse font progresser l'impact de la formation tout au long de la vie dans la mesure où la participation de jeunes adultes et de ceux ayant effectué la moitié de leur parcours professionnel s'accroît ; où des possibilités très variées se trouvent offertes – et sont sélectionnées par eux – à un ensemble potentiel d'étudiants plus diversifié en termes de sexe, d'origine socio-économique, de canton d'origine, etc. ; et où les étudiants peuvent passer avec une réelle flexibilité des programmes de l'enseignement secondaire supérieur à ceux de l'éducation tertiaire. Ces aspects sont examinés en profondeur dans ce rapport. D'autres aspects de la formation tout au long de la vie, tels que la formation continue pour adultes et l'enseignement de niveau tertiaire [tertiaire de type B, dans la terminologie de l'OCDE (CITE)] à orientation professionnelle, postsecondaire ou à cycle court, ne figurent pas en tête des options politiques relevant de l'examen. Jusqu'à maintenant, les universités, écoles polytechniques fédérales et hautes écoles spécialisées suisses ont joué un rôle mineur pour ce qui concerne ces prestations, qui relèvent davantage

des autres secteurs et établissements au sein du système de formation professionnelle. Bien que cela puisse continuer à être le cas, ces institutions sont dans une certaine mesure en train de s'ouvrir à des possibilités de formation offertes à leurs diplômés à des stades avancés de leurs carrières (par exemple, à travers des formations à orientation technologique et des modules d'apprentissage).

De manière similaire, de nouvelles dispositions ont été prises concernant les stratégies de financement visant à améliorer les modalités d'entrée, la mobilité étudiante, la qualité des personnels, les cibles spécifiques de la recherche et les performances et profils institutionnels dans le cadre de nouvelles dispositions sur la gouvernance et la gestion des institutions et des programmes. Le financement – son volume, sa forme et ses effets réels ou potentiels sur les individus, les programmes et les institutions, ainsi que sur les tierces parties concernées – est pris en compte dans l'examen de chacune des questions retenues comme appropriées. Au fur et à mesure que l'expérience s'étendra en ce qui concerne les stratégies de financement désormais en place pour financer et aider les institutions de pilotage, ainsi que les programmes et la recherche, un examen plus étendu de leurs effets se justifiera.

Dans le cadre du processus d'examen, une équipe de fonctionnaires, d'administrateurs et de chercheurs, mise en place par les autorités suisses, a rédigé un premier projet de rapport de base en mai 2001, tandis qu'une version révisée était établie après le séjour d'étude de janvier 2002. Ce rapport a pour finalité d'étayer l'analyse et l'examen des problèmes définis conformément aux termes de l'examen de l'OCDE.

L'équipe d'examineurs mise en place en vue de l'examen, en consultation avec les autorités suisses, se composait des personnalités ci-après :

- M. Ulrich Teichler, directeur du Centre de recherche sur l'enseignement supérieur et le travail, université de Kassel, Allemagne. M. Teichler est le rapporteur de l'équipe d'examineurs.
- Dr. Elsa Hackl, ancienne directrice, ministère de l'Éducation, de la Science et de la Culture, Autriche, Département des sciences politiques, université de Vienne.
- M. Michel Hoffert, vice-président, université Louis Pasteur, Strasbourg I, France.
- M. Alain Wagner, président, Département d'administration en matière d'études politiques et d'éducation, université de l'État de New York, Albany, États-Unis.
- M. Abrar Hasan, directeur, Division de l'éducation et de la formation, OCDE.

Une « visite préalable » du secrétariat de l'OCDE a eu lieu en juin 2001, afin d'examiner les problèmes à étudier et de définir les procédures d'établissement du rapport de base et de conduite de la mission d'examen. Les examinateurs ont eu des entretiens avec des fonctionnaires de haut niveau et avec l'équipe suisse chargée d'organiser l'examen.

L'équipe d'examineurs de l'OCDE a conduit sa mission du 18 au 27 novembre 2001. Au cours de sa visite, elle a rencontré des ministres et des hauts fonctionnaires (chargés du portefeuille de l'éducation et d'autres portefeuilles), des administrations fédérales et cantonales, des représentants des universités, des écoles polytechniques fédérales, des hautes écoles spécialisées, d'autres établissements tertiaires, et des associations et organisations liées à l'éducation tertiaire. De très nombreux établissements ont été visités et des réunions ont eu lieu avec des tierces parties (notamment des représentants des entreprises et des autorités municipales), des administrateurs, des enseignants et des étudiants des établissements d'enseignement et de recherche.

Les examinateurs ont établi un premier projet de leur rapport à partir des informations contenues dans le rapport de base, des entretiens auxquels ils ont participé au cours de leur mission, et d'autres renseignements recueillis par l'équipe. Après consultation des autorités suisses, un deuxième projet a été établi pour susciter des remarques complémentaires. Une séance d'examen a été organisée à l'occasion de la réunion ordinaire du Comité de l'éducation le 22 octobre 2002. Cette séance a été tenue à partir des questions posées et des recommandations formulées par l'équipe d'examineurs. Le rapport des examinateurs a pris en compte les discussions qui ont eu lieu lors de cette séance.

Le rapport des examinateurs traite de trois grands thèmes qui sous-tendent la politique d'éducation. Le chapitre 2 décrit les caractéristiques et les dimensions du système d'éducation tertiaire, autrement dit les aspects quantitatifs et structurels. Le chapitre 3 porte sur les fonctions essentielles de l'éducation tertiaire, à savoir la recherche aussi bien que l'enseignement et l'apprentissage. Le chapitre 4 traite des questions de pilotage, c'est-à-dire des rapports entre les autorités nationales et infranationales, et entre les gouvernements et d'autres parties prenantes extérieures, des rapports entre les établissements et ces autorités et parties prenantes, et de la gouvernance, du pilotage et de l'évaluation tels qu'ils se pratiquent au sein des établissements d'éducation tertiaire. Le chapitre 5 étudie l'amélioration nécessaire de la collecte systématique de l'information et de la recherche sur l'enseignement supérieur. Enfin, le chapitre 6 offre une récapitulation des principales observations, pose les questions essentielles et présente des recommandations qui s'ajoutent à celles qui figurent à la fin de chaque chapitre.



## 6.6. Focalisation sur l'éducation tertiaire

En demandant à l'OCDE d'entreprendre cet examen, les autorités suisses ont proposé de le centrer sur l'éducation tertiaire. Il s'agissait de donner plus d'acuité à l'examen et à l'analyse, tout en restant dans le contexte du système éducatif tout entier et de son fonctionnement. A cet égard, « l'éducation tertiaire », telle qu'elle ressort de l'analyse du rapport de base suisse et des observations des examinateurs de l'OCDE au cours de leur visite en Suisse, s'écarte de la notion d'ensemble utilisée dans les discussions habituelles au sein de l'OCDE. Plus précisément, le rapport de base et la mission des examinateurs de l'OCDE concernent « l'enseignement supérieur » tel qu'il est actuellement défini par les autorités fédérales de la Suisse. Celui-ci comprend les établissements d'enseignement supérieur de niveau universitaire, notamment les universités et les deux écoles polytechniques fédérales (Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, ETHZ ; école polytechnique fédérale de Lausanne, EPFL) et, depuis la fin des années 90, les hautes écoles spécialisées (*Fachhochschule* en allemand et *Scuola universita professionale* en italien)<sup>2</sup>. Sont donc exclus du champ couvert par cet examen des établissements et programmes dont le profil et les niveaux sont similaires à ceux des hautes écoles spécialisées, notamment les programmes de formation des enseignants, les programmes de formation aux professions de la santé et d'autres qui semblent appelés à faire officiellement partie de « l'enseignement supérieur » au cours de la période de réforme actuelle qui doit se terminer en 2007.

De plus, l'examen exclut en grande partie le secteur de l'éducation tertiaire défini par l'OCDE (CITE) sous l'appellation de « tertiaire-type B ». Pour préciser cette distinction, depuis la fin des années 90, l'OCDE donne aux programmes qui nécessitent trois ans d'études au moins l'appellation de « tertiaire-type A » s'ils sont considérés dans le pays concerné comme des programmes d'enseignement supérieur ou des études sanctionnées par un diplôme de niveau égal ou supérieur à la licence. Les programmes « tertiaire-type B » peuvent être plus courts et, même s'ils impliquent trois années d'études, avoir une orientation plus professionnelle, sans prétendre à la formation plus prestigieuse que suppose le « tertiaire-type A ». Il s'agit de programmes postsecondaires de caractère principalement professionnel, dont les critères d'admission sont généralement moins exigeants. La Suisse établit une ligne de démarcation entre les secteurs d'enseignement général ou théorique et d'enseignement professionnel et – à l'intérieur de l'enseignement et de la formation professionnels – entre formation professionnelle précédant la vie active et formation continue. L'insistance de l'OCDE à distinguer des niveaux aide à prendre conscience qu'un apprentissage à tel ou tel niveau peut être plus approprié dans l'acquisition des compétences et des qualifications exigées par la société moderne du savoir qu'une multiplicité de

filières dans le secondaire comme c'était le cas jusqu'à présent alors qu'une large fraction de la population, dans de nombreux pays, ne suivait aucun enseignement et aucune formation après l'éducation obligatoire. En outre, les définitions de l'OCDE permettent de mieux comparer les différents systèmes éducatifs, aspect qui devrait prendre une importance croissante au moment où la reconnaissance des qualifications d'un pays à l'autre et à la mobilité internationale se banalisent.

### Notes

1. Les termes anglais de « vocational » et « professional » manquent de précision et, dans leur acception habituelle, ne font pas pleinement état des distinctions faites en Suisse. Le « système de formation professionnelle », tel qu'il est désigné dans ce rapport, renvoie à tout enseignement et toute formation destinés à préparer à l'emploi, notamment dans des domaines souvent appelés « professions » dans les pays anglo-saxons (l'ingénierie, par exemple). La préparation n'est pas aussi étroitement adaptée à un emploi précis qu'elle l'est dans le sens anglais du terme (« vocational » – NdIT). De plus, le « système de formation professionnelle » comprend la préparation et la formation incluses depuis le premier cycle du secondaire jusqu'au niveau supérieur du tertiaire. En français et en allemand, le mot « professionnel » exprime mieux cette ampleur, cette orientation et cette portée que le mot anglais de « vocational ».
2. A propos des hautes écoles spécialisées suisses, on parle, en anglais, comme pour les *Fachhochschulen* en Allemagne et en Autriche, de « Universities of Applied Sciences ».

## PARTIE II

### Chapitre 7

## **Le système d'éducation tertiaire : structure et champ couvert**

*Le secteur tertiaire en Suisse a fait des progrès considérables en matière d'accès et de fréquentation au cours de la dernière décennie, en particulier depuis la création en 1997 d'une nouvelle filière professionnelle à ce niveau. Dans ce chapitre, on préconise d'autres mesures : une plus grande perméabilité des voies d'accès, des rapports plus étroits entre les diverses parties du secteur tertiaire, une expansion des domaines d'études dans les hautes écoles spécialisées (notamment pour couvrir la formation des enseignants) et des dispositions plus souples pour répondre aux besoins de formation des adultes.*

## 7.1. Accès, itinéraires et possibilités

La Suisse fait partie des pays européens qui ont conservé un enseignement secondaire à deux voies. Les élèves choisissent certains programmes ou certaines écoles et les qualifications professionnelles correspondantes (ou bien ils sont choisis). Après une période d'éducation préscolaire facultative, les enfants commencent leur scolarité obligatoire à six ou sept ans. L'enseignement primaire dure quatre ans dans deux cantons, cinq ans dans trois cantons et six ans dans vingt cantons. Les écoles et les programmes d'enseignement secondaire de premier cycle se divisent en programmes de base et d'autres programmes plus exigeants de divers types. Ce n'est que dans le canton du Tessin qu'il existe une école obligatoire pour tous composée de neuf classes.

Par la suite, les élèves peuvent soit :

- fréquenter le gymnase (*Gymnasium*), qui prépare aux études universitaires et dont les études se terminent par l'obtention de la maturité (*Matura*), exigée pour entrer à l'université ;
- entreprendre une formation professionnelle pour se préparer à l'entrée dans une carrière ; il s'agit le plus souvent d'une formation d'apprentissage suivie en même temps que des études à temps partiel et organisée en partie dans les écoles, à des niveaux et dans des lieux divers ;
- entreprendre une formation professionnelle en suivant des programmes qui aboutissent à la fois à l'obtention de qualifications professionnelles et au passage de la maturité professionnelle (*Berufsmatura* en allemand), qui ouvre l'accès aux hautes écoles spécialisées ;
- quitter le système d'enseignement et de formation pour éventuellement entrer directement dans un emploi rémunéré (certains jeunes suivent des programmes de formation professionnelle courts qui ne sont pas sanctionnés par un certificat de qualification professionnelle).

Moins d'un quart du groupe d'âge correspondant entre au gymnase, qui prépare à l'université, où les élèves peuvent suivre trois à quatre ans d'enseignement secondaire de deuxième cycle (soit un total de 12 ou 13 ans de scolarité avant l'entrée à l'université ; une recommandation récente préconise que la norme de 12 ans de scolarité soit appliquée dans toute la Suisse). Ceux qui passent avec succès l'examen final de la maturité (18 % du groupe d'âge correspondant en 2000) ont le droit de s'inscrire à l'université, ce qu'ils font pour la plupart. Pour eux, l'entrée dans l'enseignement universitaire n'est pas

sélective, mais relève de l'affectation en fonction du choix, de la discipline et de l'établissement préféré à l'intérieur du système.

La Suisse fait manifestement partie des nombreux pays d'Europe où la plupart des jeunes parviennent à de hauts niveaux d'éducation et de compétence. Plus précisément, sous l'effet des politiques mises en œuvre en Suisse, une proportion relativement importante de la tranche d'âge achève des études secondaires de deuxième cycle – repère établi par l'OCDE dans son étude de la formation tout au long de la vie (OCDE, 2001, chapitre 2). Diverses statistiques viennent à l'appui de cette conclusion. Par exemple, *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2001) fait apparaître :

- un « taux actuel de scolarisation dans le deuxième cycle secondaire » (rapport entre le nombre d'élèves ayant achevé leurs études en cours dans l'enseignement secondaire de deuxième cycle et l'effectif de la population de jeunes adultes ayant atteint l'âge habituel où l'on y parvient) de 83.4 % pour la Suisse en 1999, contre 85.0 % en France, 91.9 % en Allemagne, 73.5 % en Italie et une moyenne de 78.9 % pour l'ensemble de la zone de l'OCDE ;
- un « taux d'accès au deuxième cycle secondaire ou au-delà » pour les 25-64 ans (rapport entre le nombre d'individus de cette tranche d'âge ayant poursuivi des études au moins jusqu'au niveau du deuxième cycle secondaire et l'effectif de la tranche d'âge) de 81.7 % en Suisse, contre 61.9 % en France, 81.2 % en Allemagne, 42.2 % en Italie, et une moyenne de 62.0 % pour l'ensemble de la zone de l'OCDE.

Les données amènent à penser que le *taux actuel* de fréquentation de l'enseignement et de la formation postobligatoires en Suisse n'est pas exceptionnel. Quant au niveau élevé du *taux d'accès* au deuxième cycle du secondaire pour l'ensemble de la population adulte, il reflète une tradition d'études longues qui est plus ancienne en Suisse que dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

D'après le rapport de base suisse, 86 % des jeunes en âge de terminer leur formation détenaient un diplôme du deuxième cycle du secondaire en 2000, 18 % obtenant la maturité, 8 % la maturité professionnelle et 60 % une autre qualification professionnelle. Environ la moitié de la tranche d'âge a achevé une formation d'apprentissage combinée à un enseignement professionnel à temps partiel. Sur les 14 % restants, certains ont suivi un programme d'un an ou une formation courte préparant à un emploi semi-qualifié. La proportion de ceux qui passent avec succès leur maturité professionnelle devrait croître car le nombre des entrants dans cette filière toute nouvelle a d'ores et déjà augmenté.

La Suisse, avec l'Allemagne et l'Autriche, fait partie du groupe relativement peu nombreux des pays qui ont fait de la formation d'apprentissage, c'est-à-dire de l'apprentissage sur le lieu de travail complété par un enseignement professionnel à temps partiel, le modèle dominant de

l'éducation et de la formation précédant la vie active. Comme nous l'avons vu, plus de la moitié des jeunes fréquentent ce type de formation. Le choix d'un apprentissage représente souvent une étape importante sur le chemin de l'emploi car nombre d'employeurs embauchent leurs apprentis dès qu'ils ont passé leur examen final de qualification. Les systèmes d'apprentissage se caractérisent donc par des liens étroits entre le domaine de la formation et le domaine de l'activité professionnelle future, et par le passage relativement aisé de l'éducation à l'emploi (OCDE, 1999 ; Stern et Wagner, 1999).

Le système différencié de formation professionnelle est si apprécié en Suisse que l'idée d'intégrer les éléments les plus avancés de ce secteur à l'enseignement supérieur a longtemps suscité des résistances. Lors de la création des hautes écoles spécialisées, le nouveau système d'entrée dans ces écoles – le passage de la maturité professionnelle – s'est fortement appuyé sur la dimension professionnelle des acquis précédents. La perméabilité semble importante entre les secteurs de la formation professionnelle et les études suivies dans les hautes écoles spécialisées : les jeunes qui n'entrent pas, au début du deuxième cycle secondaire, dans un programme débouchant sur la maturité professionnelle peuvent s'orienter ultérieurement vers un programme plus court sanctionné par une maturité professionnelle, voire être admis dans les hautes écoles spécialisées après avoir obtenu d'autres qualifications professionnelles.

Les publications qui traitent, en Suisse, de la formation professionnelle n'en regroupent pas les différents types et niveaux de la même manière. Par exemple, le livre intitulé *La formation professionnelle en Suisse*, publié en 2000 par la Conférence des offices cantonaux de formation professionnelle de Suisse alémanique, présente une structure différente de celle qui ressort du rapport de base établi pour le présent examen. Il définit un niveau initial d'enseignement professionnel appelé « enseignement professionnel de base » qui comprend l'apprentissage et les écoles professionnelles à plein-temps, et un deuxième niveau appelé « enseignement professionnel continu » fourni soit par les hautes écoles spécialisées soit par d'autres écoles supérieures d'enseignement professionnel. Au contraire, le rapport de base suisse fait état d'un système éducatif structuré, pour l'essentiel, en fonction des niveaux des enseignements primaire, secondaire et tertiaire (à ce sujet, voir aussi CDIP, 2000). En conséquence, au niveau du deuxième cycle secondaire, les élèves peuvent choisir de s'orienter vers :

- les certificats de formation semi-qualifiée ;
- les certificats d'apprentissage ;
- les divers types de formation professionnelle supérieure correspondant au niveau du deuxième cycle secondaire ;
- une maturité professionnelle ;
- une maturité gymnasiale ;

- les certificats de formation des maîtres de l'école primaire. Ces certificats seront désormais remplacés par les diplômes des établissements d'enseignement supérieur connus sous le nom de *Hautes écoles pédagogiques (HEP)*.

Le rapport de base énumère trois secteurs de l'éducation tertiaire : les établissements de type universitaire, les hautes écoles spécialisées et les autres établissements spécialisés, dont les études durent de deux à cinq ans.

Les opinions diffèrent, tant à l'intérieur d'un même pays que dans les débats internationaux, quant aux avantages et aux inconvénients de l'enseignement à forte orientation professionnelle plutôt qu'à vocation générale, et comportant une formation et un enseignement empirique sur le lieu de travail, par opposition à l'enseignement de type scolaire traditionnel. Compte tenu de la vigueur de la tradition professionnelle dans l'enseignement suisse, les examinateurs de l'OCDE ont constaté sans surprise que les fonctionnaires, les parties prenantes et les administrateurs de l'enseignement font confiance à la valeur éducative de la formation professionnelle et à l'expérience acquise sur les lieux de travail. En principe, la maturité professionnelle est perçue comme un bon choix qui sert à la fois de qualification pour l'entrée directe dans un emploi de niveau moyen et de préparation plus exigeante à l'accès au deuxième type nouvellement établi d'établissement d'enseignement supérieur, c'est-à-dire les hautes écoles spécialisées. En établissant un équilibre entre ces deux objectifs d'accès à l'emploi et de formation ultérieure, la maturité professionnelle peut entraîner un renforcement des filières existantes, de sorte que la préparation aux études universitaires pourrait devenir plus théorique et moins intégrée aux activités de formation professionnelle qui ont lieu au sein de l'entreprise.

À l'heure actuelle, la maturité professionnelle peut être obtenue après achèvement d'une formation professionnelle à plein-temps, suivie à cet effet dans le cadre de l'apprentissage ou des programmes spéciaux qui y font suite. Ceux qui ont obtenu la maturité gymnasiale peuvent s'inscrire dans les hautes écoles spécialisées après avoir acquis l'expérience et le savoir-faire correspondants au moyen d'au moins une année « supplémentaire » de formation ou de pratique professionnelle. Cette exigence rend l'option de la haute école spécialisée moins attirante pour ceux qui ont déjà passé une maturité gymnasiale à orientation plus générale, et limite la perméabilité du système. S'il est évidemment souhaitable que tous les étudiants des hautes écoles spécialisées disposent d'expériences professionnelles antérieures, on pourrait envisager des solutions qui seraient moins dissuasives pour les détenteurs d'une maturité gymnasiale (par exemple, une « première année » diversifiée comprenant une composante professionnelle plus importante pour les titulaires de la maturité gymnasiale, et peut-être quelques cours de culture générale pour les détenteurs d'une maturité professionnelle).

L'enseignement secondaire général suisse varie de manière très sensible d'un canton à l'autre, tant dans sa structure que dans son contenu. Nous avons déjà noté que, suivant le canton, les années d'études exigées pour obtenir la maturité pouvaient aller de 12 à 14. Depuis les années 70, diverses mesures ont été prises en coopération entre la Confédération et les cantons pour établir des schémas d'ensemble concernant la durée de la scolarité, les programmes et les normes des examens de fin d'études pour l'enseignement secondaire général. Ce mouvement vers la coordination est avantageux pour les étudiants dont les familles se déplacent en Suisse pendant leurs études. En outre, il permet de contrer à long terme les obstacles occultes qui s'opposent à la mobilité des étudiants entre les différentes régions du pays. Cependant, les examinateurs de l'OCDE ont été informés de l'existence d'une opinion très répandue selon laquelle les exigences auxquelles doivent faire face les étudiants qui préparent la maturité ne sont pas les mêmes dans les universités alémaniques et dans les régions francophones. Il a été suggéré que soient attentivement examinés les antécédents et les potentiels éducatifs des étudiants qui souhaitent passer d'une université romande à une université alémanique.

En Suisse, les attaches locales ont une grande importance. Dans le secteur nouveau des hautes écoles spécialisées, on continue de trouver naturel que les étudiants dans leur quasi-totalité choisissent une école proche de leur domicile et s'y rendent, si possible, tous les jours (exception faite de quelques écoles hautement spécialisées, telles que la célèbre *école hôtelière de Lausanne*, établissement privé, ou certaines écoles des beaux-arts). Par ailleurs, les étudiants sont nombreux à choisir l'université la plus proche si la discipline qu'ils souhaitent suivre y est enseignée, bien que cette tendance soit nettement moins importante que dans le cas des hautes écoles spécialisées. D'autre part, il n'existe aucune limitation de la mobilité régionale sous forme d'obstacles juridiques et financiers établis par les universités. Un droit d'études commun est fixé par le canton de l'université ou de la haute école spécialisée pour tous les étudiants, quel que soit leur canton d'origine, et celui-ci paie une partie de ces coûts au canton d'accueil, conformément à un accord intercantonal.

La mobilité régionale des étudiants devrait augmenter du fait que les universités ont besoin d'aiguiser leurs profils, de renforcer encore les domaines où elles excellent et éventuellement de renoncer à certaines disciplines pour être compétitives et attirantes à un moment où l'on attribue de plus en plus de place à la qualité dans l'actuel environnement de mondialisation de l'éducation tertiaire. De même, la mobilité des étudiants à l'intérieur du pays devra s'accroître pour tenir compte du fait que certaines petites antennes locales des hautes écoles spécialisées se spécialisent davantage ou ferment pour cause de fusion. Dans cette optique, les



particularités locales d'antan sont considérées comme d'éventuels obstacles de nature à décourager la mobilité entre les différentes régions de Suisse.

En fait, la Suisse est le seul pays d'Europe où les droits d'études sont fixés par chacun des cantons qui « accueille » une université ou une haute école spécialisée et où le niveau des aides aux étudiants et des bourses diffère entre cantons, voire entre établissements d'éducation tertiaire. Les différences de droits d'études sont relativement modiques (exception faites des droits perçus au Tessin), tandis que les écarts sont plus sensibles au niveau des aides et bourses. On ne dispose guère d'information sur la situation financière des étudiants (voir Staehlin-Witt et Parisi, 1999, pp. 75-85).

Le manque d'information sur les conditions financières correspondant aux diverses hautes écoles ne permet pas de pondérer plus précisément les choix de programmes et d'établissements. En donnant des renseignements plus détaillés sur ces conditions ou en les normalisant, on encouragerait les étudiants à faire leurs choix sans prendre en compte des contraintes financières mal comprises.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, on ne s'inquiète pas généralement des différences entre les taux d'inscription et d'achèvement des études pas plus que l'on n'enregistre de fortes pressions égalitaires de la part des pouvoirs publics pour élever ces taux. On aurait pu s'attendre à voir s'intensifier l'inquiétude suscitée par les obstacles socio-économiques et régionaux à la mobilisation des talents, alors que l'on accueille souvent avec satisfaction l'accroissement des effectifs, que la mobilité régionale est considérée comme plus importante qu'autrefois et que l'on réclame vigoureusement des augmentations du financement pour tenir compte de la contribution de l'enseignement supérieur à la société du savoir. A cet égard, il existe de sensibles différences de taux de fréquentation et d'achèvement selon les cantons d'origine. D'après les données fournies dans le rapport de base suisse :

- le taux de maturités gymnasiales varie de 9 % à 32 % selon les cantons. Il est élevé au Tessin (29 %), relativement élevé dans les cantons romands (de 20 à 32 %) et plus faible dans les cantons alémaniques (de 9 à 22 %) ; de même, le taux de diplômés universitaires va de 5 à 18 % selon le canton d'origine ;
- le taux de maturités professionnelles varie de 2 % à 15 % selon les cantons. Les effectifs qui suivent cette formation sont en moyenne moins nombreux dans les régions francophones que dans celles qui pratiquent l'allemand ou l'italien. Si l'on prend en compte d'autres types de formation professionnelle supérieure au niveau du deuxième cycle secondaire (notamment dans certains domaines qui relèvent de la responsabilité des cantons, tels que la santé, le travail social et la formation des enseignants),

les taux d'ensemble sont nettement plus élevés, mais les différences entre cantons demeurent.

Pour ce qui est de l'origine socio-économique des étudiants, la Suisse partage certaines configurations avec les autres pays de l'OCDE. Bien que l'information soit relativement peu abondante, les résultats d'enquêtes disponibles font apparaître des différences d'accès à l'éducation tertiaire selon le revenu des parents ou leur niveau d'instruction. La proportion des étudiants suisses qui reçoivent des bourses ou des prêts calculés en fonction de leurs besoins (14 % en 1995, voir Staehlin-Witt et Parisi, 1999) est faible en comparaison d'autres pays européens, si l'on ne tient pas compte des systèmes d'aide très réduits de certains pays d'Europe du Sud. La Suisse ne peut certes pas être considérée comme un pays qui a recours aux mesures financières pour corriger les inégalités sociales.

Les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur relèvent aussi de questions de nationalité. En Suisse, près de 20 % des élèves de l'enseignement primaire et du premier cycle secondaire sont des ressortissants d'autres pays, alors que la proportion des étrangers qui fréquentent les établissements d'enseignement supérieur après avoir obtenu leur maturité en Suisse ne représente qu'un tiers environ de ce chiffre.

Comme dans nombre d'autres pays, c'est l'inégalité entre garçons et filles qui attire le plus l'attention dans l'opinion publique. Bien que les données montrent une augmentation de la présence des femmes dans l'enseignement supérieur, le débat politique porte surtout sur leur petit nombre dans les postes universitaires de haut niveau. Les priorités fédérales des programmes d'aide à l'université font de l'égalité des chances entre hommes et femmes l'une de leurs cibles. En application de ces programmes, les universités reçoivent une aide financière destinée au recrutement d'une forte proportion de professeurs de sexe féminin, à la mise en place de systèmes de tutorat en faveur des femmes universitaires et à la création de structures de garde des enfants dans les universités. Ces mesures ont pour but d'accroître la proportion des femmes professeurs en Suisse, en la faisant passer de 7 % en 1998 à 14 % en 2006.

D'après les statistiques de l'OCDE (OCDE, 2001, p. 155) la Suisse est le seul pays membre de l'OCDE où le taux d'accès des femmes est inférieur à celui des hommes aussi bien dans l'éducation tertiaire-type A que tertiaire-type B. La Suisse et la République tchèque sont les deux pays européens où le taux d'inscription des femmes qui entrent dans l'enseignement supérieur de type universitaire est plus faible que celui des hommes.

Au cours de la visite des examinateurs de l'OCDE, il a été question de la proportion relativement faible des femmes qui fréquentent les hautes écoles spécialisées. Toutefois, cette observation reflète avant tout les choix différents

effectués en fonction du sexe dans des domaines d'études tels que formation des enseignants, la santé et le travail social et, parallèlement, la décision prise par les autorités suisses au milieu des années 90 de ne pas revaloriser ces domaines, fortement soumis au contrôle des cantons, en les faisant passer de la formation professionnelle supérieure à l'enseignement supérieur. Les examinateurs de l'OCDE n'ont pas eu connaissance d'analyses visant à maîtriser la composition de ces domaines d'études et à considérer leur reclassement au niveau supérieur, mais il semble bien que les inégalités entre hommes et femmes sont les mêmes dans toute l'éducation tertiaire. Selon les statistiques officielles, la proportion des effectifs féminins était en 1999/2000 de : 45 % dans l'enseignement universitaire ; 24 % dans les hautes écoles spécialisées ; 42 % dans les autres formes d'éducation tertiaire.

L'évolution vers une réduction de l'inégalité entre hommes et femmes est sensible. En 1980, les femmes ne représentaient que 30 % des étudiants à l'université ; en l'an 2000, cette proportion était passée à 45 %. Parmi la population âgée de 55 à 64 ans, 7 % seulement des femmes avaient fréquenté l'éducation tertiaire, contre 30 % des hommes. Dans le groupe d'âge de 25 à 34 ans les chiffres comparables sont de 17 % et 34 %. Si cette évolution se poursuit, les femmes devraient parvenir à l'égalité d'accès vers 2010.

## 7.2. Un système en expansion

L'éducation tertiaire suisse se caractérisait encore récemment par ses taux relativement bas d'accès et d'obtention d'un diplôme. Les statistiques de l'OCDE montrent qu'au cours des années 70 et 80, l'éducation tertiaire suisse n'a pas connu la même expansion que celle vécue dans d'autres pays de l'OCDE. Les taux suisses d'accès et d'achèvement des études étaient en retard sur ceux de ses grands voisins, la France et l'Allemagne et, pour ce qui est des chiffres d'entrée et de fréquentation, sur ceux de l'Italie (voir par exemple, OCDE, 1996).

L'expansion a été menée avec prudence, ce qui tient en partie à l'opinion très répandue selon laquelle il importait de préserver la qualité et aussi au fait qu'en l'occurrence, le « produit » de l'enseignement était conforme aux exigences de l'emploi. L'examen par l'OCDE de la politique d'éducation de la Suisse, conduit il y a dix ans, faisait valoir que cette politique risquait d'entraîner à l'avenir une pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée et impliquait « le risque latent d'une dégradation relative de la position de la Suisse dans sa compétence industrielle et sa capacité d'innovation ». Le rapport concluait que « la nécessité d'un accroissement continu des compétences de la main-d'œuvre suisse est évidente » (OCDE, 1991, p. 38).

Le rapport de base établi par les autorités suisses pour cet examen fournit une information quantitative précise sur l'enseignement universitaire, alors

que les renseignements concernant les autres secteurs de l'éducation tertiaire sont parcellaires. Il y a beaucoup moins d'informations au sujet du nouveau secteur des hautes écoles spécialisées (ou des établissements qui ont fusionné pour leur donner naissance) et pratiquement rien sur les autres secteurs de l'éducation tertiaire.

Dans l'enseignement universitaire, le taux d'accès est passé d'environ 12 % en 1980 à environ 15 % en 1990, pour atteindre près de 20 % en 2000 (Rapport de base suisse). On s'attend à ce que le taux de délivrance des diplômes soit plus faible car, d'une part, les étudiants n'obtiennent pas tous un diplôme et, de l'autre, l'augmentation des taux d'accès ne se traduit que quelques années plus tard par une augmentation correspondante du taux d'obtention des diplômes. Les statistiques disponibles donnent à penser que le taux de réussite des étudiants à l'université, c'est-à-dire le nombre des diplômés par rapport au nombre des entrants quelques années auparavant, est d'environ 70 % en Suisse – autrement dit légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Quelque 64 % des femmes terminent des études sanctionnées par un diplôme universitaire, par rapport à 72 % des hommes (Rapport de base suisse).

Il est dit dans le rapport de base que le taux de la population suisse d'âge adulte ayant obtenu un diplôme universitaire s'élevait en 1980 à 6 %, ce taux s'étant accru jusqu'à 7 % en 1990 et, plus substantiellement, jusqu'à atteindre 10 % en 2000.

L'Office fédéral de la statistique suisse rassemble des données qui donnent un panorama complet des cohortes d'entrants, des inscriptions et des diplômés dans tous les secteurs de l'éducation tertiaire. En 1999, l'effectif total des étudiants de l'éducation tertiaire en Suisse s'élevait à 156 115, dont : 95 697 à l'université ; 16 749 dans les hautes écoles spécialisées ; 43 699 dans d'autres formes d'éducation tertiaire (enseignement professionnel supérieur).

Le nombre des certificats et diplômes délivrés était de : 9 054 diplômes universitaires de premier cycle (Diplom, Lizentiat) ; 2 732 doctorats et environ 27 000 diplômes de l'enseignement supérieur professionnel, dont 7 297 de niveau supérieur (ET, ETS, ESCEA, ESAA, etc.)<sup>1</sup> qui constituent en partie le noyau des nouveaux programmes mis en place dans les hautes écoles spécialisées.

Les données montrent que le nombre des entrants dans les hautes écoles spécialisées et dans les autres programmes semblables d'éducation tertiaire représente à peu près la moitié de celui des entrants à l'université. D'autre part, l'OCDE fait état d'un taux net d'accès à l'éducation tertiaire de 29.1 % en Suisse, en 1999 (OCDE, 2001, p. 155), soit environ une fois et demie le chiffre fourni par les statistiques suisses comme taux d'accès aux établissements de niveau universitaire.

Il ressort aussi des statistiques suisses qu'environ 18 % de la tranche d'âge correspondante a obtenu un diplôme tertiaire de type A au cours de l'année universitaire 1999/2000, dont deux tiers de diplômes universitaires et un tiers d'autres diplômes tertiaire de type A, c'est-à-dire des diplômes sanctionnant au moins trois ans d'études réussies dans l'enseignement supérieur. Les statistiques de l'OCDE pour 1999 font état de taux d'obtention d'un diplôme de 7.8 % dans les programmes courts de premier cycle (de 3 ans à moins de 5 ans) et de 12.7 % dans les programmes de premier cycle longs ou très longs, soit des chiffres légèrement plus élevés (OCDE, 2001, p. 169).

Les données disponibles révèlent que l'expansion a amené la fréquentation de l'éducation tertiaire en Suisse à un niveau qui correspond à peu près à celui des autres pays de l'OCDE. Le tableau 7.1, qui fournit les comparaisons pertinentes, montre que le taux d'accès en Suisse est analogue à celui de l'Allemagne et de l'Autriche. Pour ce qui est de l'obtention des diplômes, le taux suisse est supérieur à celui de tous les pays voisins, sauf la France. Il est toutefois inférieur à celui de la plupart des pays anglo-saxons et nordiques de l'OCDE, et inférieur à la moyenne de l'OCDE.

D'après les statistiques de l'OCDE, le taux de participation de la population suisse à des études de niveau tertiaire est très élevé par rapport aux comparaisons internationales. En 1999, environ 15 % de la population suisse âgée de 25 à 64 ans avait fréquenté l'éducation tertiaire de niveau A. Comme le fait remarquer le rapport de base suisse, ce taux est nettement inférieur à celui des États-Unis et du Japon, et à peu près égal à celui du Royaume-Uni (voir aussi Suisse, Office fédéral de l'éducation et de la science, 2001, p. 7.), mais il est supérieur à celui des pays voisins. Les chiffres respectifs des différents pays se rapportent à tous les types de formation professionnelle supérieure, y compris ceux que l'OCDE nomme éducation tertiaire de type B.

En Suisse, les points de vue des experts et des intéressés varient en ce qui concerne l'évaluation des taux d'accès et d'obtention des diplômes. S'il est estimé que l'évolution des effectifs correspond peu ou prou aux besoins de l'économie et de la société, des voix s'élèvent pour juger nécessaire de voir se poursuivre leur augmentation pour répondre à l'évolution future de la société du savoir et de l'économie du savoir.

Dans ce contexte, les représentants des gouvernements, des entreprises et des établissements d'éducation tertiaire suisses insistent souvent sur la nécessité pour la Suisse d'être « euro-compatible ». Cette orientation générale couvre, entre autres, le travail mené en parallèle avec d'autres pays d'Europe pour réformer les programmes d'études et la délivrance des diplômes conformément à la « Déclaration de Bologne », c'est-à-dire en instaurant des niveaux dans l'organisation des programmes et l'obtention des diplômes. La question qui se pose en Suisse, comme en France et en Allemagne, est de

savoir si les programmes d'enseignement professionnel (tertiaire-type B) doivent désormais être dotés de normes d'accès plus exigeantes. Ces réformes se traduiraient par une augmentation du volume des titres délivrés au niveau tertiaire, pour égaler ou dépasser les taux de délivrance des licences aux États-Unis, au Japon, au Royaume-Uni et dans la plupart des pays nordiques. Plusieurs pays procèdent à la revalorisation de certaines parties de leur enseignement professionnel supérieur pour les porter au niveau de l'éducation tertiaire.

Les examinateurs de l'OCDE ne peuvent pas proposer de mesures particulières à cet égard, ne serait-ce que parce que ce secteur ne figure pas dans le rapport de base suisse et n'a pas été évoqué au cours de la visite. Il est toutefois intéressant d'étudier le rôle de ces programmes, leur statut et leurs conditions d'accès car leur popularité et les possibilités qu'ils offrent à leurs diplômés sur le marché du travail dépendent en partie de leur position par rapport aux deux filières de l'enseignement supérieur.

Tableau 7.1. **Taux d'accès à l'enseignement tertiaire de type A, en Suisse et dans les pays voisins, en 1999**

	Suisse	Autriche	France	Allemagne	Italie
Taux net d'accès	29.1	(29) <sup>1</sup>	35.5	8.5	40.0
Taux net d'obtention d'un diplôme					
Programmes de 1 <sup>er</sup> cycle courts	7.8	0.9	18.5	5.2	1.1
Programmes de 1 <sup>er</sup> cycle longs et très longs	11.8	11.1	6.4	10.8	14.9
Programmes de 2 <sup>e</sup> cycle	5.1	0.1	6.7	x	3.3
Doctorats	2.6	1.4	1.2	1.8	0.4
Taux de participation de la population âgée de 25 à 64 ans <sup>2</sup>	15	6	11	13	9

1. Information fournie par des sources autrichiennes (BMBWK, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Guide statistique 2001, Vienne).

2. Programmes de l'éducation tertiaire de type A et de recherche avancée.

Source : OCDE (2001), p. 43, p. 155 et p. 169.

### 7.3. La diversification et le rôle des divers types d'établissements

Dans tous les pays industrialisés, les effectifs des établissements d'enseignement supérieur ont sensiblement augmenté pendant la deuxième moitié du vingtième siècle. Les points de vue diffèrent sur le point de savoir dans quelle mesure cette augmentation s'explique au premier chef par l'accroissement de la demande individuelle ou par la nécessité de répondre aux besoins sans cesse croissants de l'économie et de la société. De plus, la rapidité de l'augmentation et ses modalités varient entre pays. Le développement des établissements d'enseignement supérieur existants s'est produit en même temps que la création d'établissements nouveaux et la revalorisation d'établissements qui n'étaient pas précédemment considérés comme faisant partie de l'enseignement supérieur. Au cours de cette

évolution, les lignes de démarcation se sont peu à peu estompées entre les programmes sélectifs et exigeants considérés comme relevant de « l'enseignement supérieur » et d'autres programmes s'adressant également à des apprenants plus âgés que les élèves normalement issus de l'enseignement secondaire. Pour prendre en compte cette évolution, l'OCDE a décidé d'utiliser comme appellation générale le terme « d'éducation tertiaire ».

Les pays ont recouru, à des degrés divers, à plusieurs types de diversifications – stratification accrue de la réputation de chaque établissement, diversité croissante des profils de base de chaque établissement et département, plus grande place faite aux durées différentes des programmes d'études et à la différenciation des niveaux des diplômes et des certificats, et émergence de différents types d'établissements d'enseignement supérieur dans chaque pays. De plus, les étudiants eux-mêmes contribuent à la diversité de l'enseignement supérieur en choisissant de nouvelles combinaisons de programmes et en étant nombreux à faire, à titre provisoire, des études à l'étranger.

Les pays voisins de la Suisse, avec lesquels elle coopère et qui lui servent de référence dans les débats sur les réformes de l'enseignement, ont, eux aussi, entrepris d'améliorer la diversification. Le système français, déjà caractérisé par sa diversité en matière de niveaux de programmes, de diplômes et de types d'établissements, a poussé plus loin la diversification en créant des *Instituts universitaires de technologie*, étroitement liés aux universités, et des *Instituts universitaires professionnels*, incorporés dans le cadre universitaire, et également en augmentant le nombre des programmes d'études universitaires de haut niveau. En Allemagne, les *Fachhochschulen* ont été créées pour constituer une deuxième catégorie d'établissements d'enseignement supérieur par la revalorisation des collèges d'ingénierie et des écoles professionnelles supérieures. Depuis quelques années, l'accent qui était traditionnellement mis sur l'égalité approximative de la qualité des études dans toutes les universités cède le pas devant une stratification modérée selon la réputation des unes et des autres. En Autriche, des programmes de *Fachhochschule* ont été créés dans certains domaines d'études depuis le début des années 90, tandis que certains collèges d'éducation, d'études sociales, de santé et d'autres cursus considérés comme étant de niveau à peu près équivalent sont demeurés dans leurs secteurs particuliers jusqu'à une date récente.

En Suisse, comme nous l'avons déjà vu, l'expansion est envisagée avec prudence et, contrairement à ce qui se passe dans les pays voisins, n'a pas été encouragée par des actions politiques. La plus grande partie de l'accroissement des effectifs correspond à une réaction à l'augmentation de la demande individuelle, soutenue par des augmentations successives du financement au titre d'un accord intercantonal destiné à éviter un *numerus clausus* (tableau 7.2).

Tableau 7.2. **Année de fondation et effectifs des établissements suisses de type universitaire**

Année	Établissement	Effectifs			
		1990		2000	
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
1460	Université de Bâle	4 089	2 718	4 029	3 577
1537	Université de Lausanne	3 771	3 603	4 765	5 128
1559	Université de Genève	5 927	6 647	5 599	7 579
1833	Université de Zurich	11 870	9 308	10 079	10 519
1834	Université de Berne	6 075	3 671	5 280	4 913
1838	Université de Neuchâtel	1 455	1 238	1 555	1 581
1853	École polytechnique fédérale de Lausanne	3 165	599	4 181	914
1855	École polytechnique fédérale de Zurich	9 125	2 052	8 441	3 018
1889	Université de Fribourg	3 649	2 678	4 208	4 641
1898	Université de Saint-Gall	3 176	738	3 525	1 180
1996	Université de Lugano				
	(Università della Svizzera italiana)	0	0	696	714
1600-2000	Université de Lucerne	147	63	137	119

Source : Office fédéral de la statistique suisse.

En règle générale, les publications officielles suisses identifient douze établissements d'enseignement supérieur de type universitaire. Ils se répartissent sous forme de dix universités soumises au système de réglementation suisse et financées pour l'essentiel par un canton (par deux cantons dans le cas de l'université de Bâle) et de deux écoles polytechniques supervisées et financées par la Confédération helvétique.

Les dix établissements de type universitaire, créés avant ou pendant le XIX<sup>e</sup> siècle, ont vu leurs effectifs moyens augmenter entre 1980 et 2000. Il n'y a pas eu de création de nouvelle université au XX<sup>e</sup> siècle avant 1996, et les deux universités nouvelles (à Lugano et à Lucerne) accueillent en 2000 moins de 2 % de tous les étudiants fréquentant les établissements de niveau universitaire en Suisse.

On a tendance à considérer que les cursus des établissements suisses de niveau universitaire sont longs et difficiles. Le plus souvent les études durent quatre ans, mais la moyenne est d'environ six ans dans les universités alémaniques et d'environ cinq ans dans les romandes. Des dispositions prises au titre des accords intercantonaux dès 1987 cherchaient à réduire la durée des études en imposant des limites de temps à leur financement. Cependant, il n'existait pas de dispositions relatives aux programmes universitaires courts avant que la « Déclaration de Bologne » de 1999 ne suscite un débat en Suisse sur ce thème.



Il n'a pas été question d'autres établissements dispensant des programmes de type universitaire au cours de la mission. Il est écrit dans une brochure d'information destinée aux étudiants étrangers, publiée en 2001 par la Conférence des recteurs des universités suisses : « Peuvent être également considérés comme des établissements d'enseignement supérieur : la Haute école pédagogique de Saint-Gall (*Pädagogische Hochschule St. Gallen*), l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) à Genève et l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à Lausanne ». En outre, il existe toute une série d'universités et d'instituts privés qui sont plutôt calqués sur le modèle anglo-américain. Les cycles d'études et les certificats proposés par ces institutions ne sont pas reconnus par la Suisse.

Il y a peu de temps encore, on considérait en Suisse l'enseignement professionnel comme un univers éloigné de plusieurs années-lumière de l'enseignement universitaire. La revalorisation de certaines parties de ce secteur n'était pas un objectif politique explicite au cours des années 60 et 70, alors que nombre d'autres pays européens procédaient à la restructuration et à l'expansion ciblée de leur enseignement supérieur. L'enseignement professionnel était fort apprécié en Suisse, en tant que secteur à part entière qui offrait de bonnes possibilités d'emploi et une préparation adéquate à toutes les activités professionnelles, en débouchant sur des niveaux de rémunération relativement attractifs. Il ne semblait pas nécessaire d'instaurer des changements analogues, par exemple, à la création des *Fachhochschulen* en Allemagne. Il ressort d'ailleurs des statistiques de l'OCDE que les écarts de salaire selon le niveau d'éducation étaient relativement faibles (voir tableau 7.3).

À la suite des années 80, on a commencé à se préoccuper en Suisse de ce que la croissance de l'enseignement secondaire général et l'augmentation correspondante des effectifs universitaires risquaient de nuire à la qualité des niveaux supérieurs de l'enseignement professionnel du fait qu'un nombre croissant de jeunes parmi les plus talentueux choisissaient la filière universitaire. De plus, des voix émanant des milieux économiques suisses faisaient valoir de plus en plus souvent que la demande de personnel hautement qualifié était appelée à s'accroître. En même temps, à la fin des années 80, la directive 89/48/CEE de la Communauté européenne relative à la reconnaissance des diplômes et des certificats d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles a suscité un nouveau débat dans divers pays européens sur les aspects quantitatifs et les structures des systèmes d'enseignement supérieur. Selon la directive, le fait d'avoir suivi avec succès un cycle de trois ans d'études dispensé par des établissements reconnus comme établissements d'enseignement supérieur, quel que soit le type d'établissement ou de programme, doit être le critère normal d'accès aux professions hautement qualifiées ; si un pays donné fixe des niveaux d'accès

**Tableau 7.3. Indices des revenus du travail dans quelques pays de l'OCDE**  
(Selon le niveau d'éducation et le sexe pour la population âgée de 25 à 64 ans et de 30 à 44 ans ; secondaire II = 100)

			Tertiaire-type B		Tertiaire-type A et programmes de recherche de haut niveau		Total de l'éducation tertiaire	
Suisse	1999	Hommes	122	124	144	140	135	133
		Femmes	131	133	154	160	145	151
		H + F	140	142	142	157	153	151
Finlande	1997	Hommes	128	124	186	172	159	149
		Femmes	122	121	176	170	143	139
		H + F	120	115	183	170	148	139
France	1999	Hommes	128	137	183	181	159	163
		Femmes	131	139	178	165	145	152
		H + F	125	133	158	174	150	155
Allemagne	1998	Hommes	105	101	169	131	126	116
		Femmes	104	106	149	167	128	134
		H + F	106	104	160	144	130	123
Suède	1998	Hommes	97	103	167	152	151	141
		Femmes	x	x	x	x	136	138
		H + F	x	x	x	x	125	121
Royaume-Uni	1999	Hommes	139	123	193	195	173	173
		Femmes	128	137	171	176	157	158
		H + F	119	125	183	180	176	173
États-Unis	1999	Hommes	119	123	183	180	176	173
		Femmes	120	120	170	177	163	170
		H + F	118	120	180	178	173	171
Moyenne des pays		Hommes	130	130	163	157	149	146
		Femmes	123	126	162	166	144	147
		H + F	124	120	163	159	146	141

Source : OCDE (2001).

plus élevés à certaines professions, il devra prendre les dispositions nécessaires en matière d'enseignement, de formation et d'examens pour faciliter l'acquisition des diplômes correspondants aux ressortissants des autres États membres de la Communauté européenne.

Cette directive a eu un effet important sur les politiques structurelles de l'enseignement supérieur dans plusieurs pays européens. Dans certains d'entre eux, notamment en Finlande, en Belgique et en Suisse, et dans une moindre mesure en Autriche, il s'est avéré que la revalorisation de certaines parties de la formation professionnelle au niveau des cycles d'enseignement supérieur de trois ans s'imposait. Cette revalorisation devrait assurer que des professionnels ayant déjà suivi une formation professionnelle de haut niveau puissent faire carrière sur un pied d'égalité avec leurs confrères formés dans

Tableau 7.4. **Les hautes écoles spécialisées en Suisse, 2000**

Nom de l'établissement	Nombre d'étudiants	Établissements inclus	Élargissement des domaines
Berner Fachhochschule/HES bernoise	3 141	13	Travail social
Fachhochschule Zentralschweiz	1 513	5	Travail social
Fachhochschule Ostschweiz	2 100	7	Travail social
Fachhochschule Nordwestschweiz	1 788	10	Travail social
Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana	783	5	Travail social
Haute école spécialisée de Suisse occidentale	4.800	17	Hôtellerie
Zürcher Fachhochschule	5.500	11	Travail social, psychologie

Source : D'après l'Office fédéral de l'éducation et de la science, *Les études universitaires en Suisse* : Édition 2001, Berne, 2001.

d'autres pays d'Europe. De plus, elle devrait aider le pays à se préparer à faire face à l'éventualité d'une demande croissante de spécialistes hautement qualifiés.

En Suisse, la création d'un deuxième secteur d'enseignement supérieur a débuté en 1995. Plus de 60 écoles de formation professionnelle supérieure dans les domaines de la technique, de la gestion, des arts appliqués et du travail social ont été transformées en sept hautes écoles spécialisées à vocation professionnelle, parmi lesquelles cinq *Fachhochschulen* dans les cantons alémaniques, une *haute école spécialisée* dans les cantons romands, et une *scuola universitaria professionale* dans le canton italien du Tessin (voir le tableau 7.4). Suivant l'exemple des *Fachhochschulen* allemandes, qui cherchent à se faire mieux valoir à l'échelon international, les établissements suisses ont été dotés, en anglais, de l'appellation « universities of applied sciences », bien que les termes allemand et français soulignent plutôt leur différence par rapport aux universités.

Une ordonnance (et ses annexes) adoptée en 1996 présente les politiques appliquées par la Confédération helvétique lors de la création et de la période initiale de mise en œuvre de ce deuxième secteur de l'enseignement supérieur. Il est prévu que la période de mise en œuvre commencée en 1996 se terminera en 2003.

Le rapport de base suisse fournit un compte-rendu très intéressant et très complet de l'évolution des hautes écoles spécialisées au cours de leurs premières années d'existence ainsi que des plans pour 2003 et au-delà. La plupart de ces observations prouvent tout l'intérêt d'un processus de développement bien ancré dans le système suisse. Notre équipe d'experts est d'accord avec les enquêteurs de l'OCDE qui ont travaillé au Mexique, en Autriche et en Finlande pour conclure que divers pays de l'OCDE peuvent préférer, pour développer et diversifier leur enseignement supérieur, des

modes différents qui reflètent les structures antérieures du système ainsi que ses possibilités spécifiques de changement.

Il est important de noter que les autorités suisses n'ont pas simplement choisi de créer au milieu des années 90 un système d'enseignement supérieur à deux voies. Elles ont décidé à ce moment-là de prendre d'autres décisions importantes concernant la situation et le caractère de ce nouveau secteur émergent de l'enseignement supérieur :

1. Premièrement, les hautes écoles spécialisées ont été d'abord limitées aux domaines d'études pour lesquels la Confédération exerçait alors un pouvoir de coordination en matière de qualifications. Seuls la technologie, l'administration des affaires et les arts appliqués ont été revalorisés pour être intégrés dans l'enseignement supérieur, tandis que la formation des enseignants et l'éducation des professionnels de la santé, ainsi que, dans certaines régions, le travail social, bien que bénéficiant également d'un processus de revalorisation, sont demeurés séparés (c'est-à-dire entre les mains des cantons pour ce qui concerne les programmes et les qualifications) et n'ont pas été soumis à tous les changements qui ont eu lieu dans le cadre des hautes écoles spécialisées.
2. Deuxièmement, la rapidité de l'expansion n'a pas été un objectif prioritaire. Même dans deux domaines essentiels, l'ingénierie et l'administration des affaires, le nombre des étudiants et des diplômés est resté très faible par rapport à ceux de l'université.
3. Les critères d'admission sont devenus plus exigeants par suite de la création de la maturité professionnelle. Ils restent toutefois plus étroitement liés au secteur de la formation professionnelle qu'en Autriche et en Finlande, c'est-à-dire les pays qui ont créé un secteur similaire d'enseignement supérieur pendant les années 90, ou qu'en Allemagne et en France, les pays voisins souvent évoqués en Suisse dans les débats sur les réformes.
4. La création en Suisse des hautes écoles spécialisées, comme dans le cas de la mise en place d'un secteur analogue aux Pays-Bas dans les années 80, ainsi qu'en Finlande et en Belgique dans les années 90, s'est accompagnée d'un processus de fusion des établissements existants, très petits pour la plupart. On entendait par là améliorer l'efficacité de l'administration, hausser la qualité de l'enseignement et de la recherche appliquée, et réduire les coûts unitaires élevés encourus par un grand nombre de petits établissements qui, souvent, n'exploitaient pas pleinement leurs possibilités.
5. Le pourcentage des femmes qui fréquentent les hautes écoles spécialisées en Suisse est demeuré très faible, ce qui reflète dans une certaine mesure le formatage nouveau des domaines d'études qui y sont offerts et montre que des efforts doivent être faits pour accroître les effectifs féminins.

Compte tenu de la vigueur du réseau local des établissements regroupés dans les hautes écoles spécialisées et du pouvoir politique de chaque canton, la mise en œuvre effective du projet s'est heurtée à des difficultés et à une opposition considérables. Les réalisations obtenues grâce à la coordination et à la coopération sont remarquables, sachant la valeur attribuée à la décentralisation du système. Cette diversité s'exprime au niveau de chaque haute école spécialisée, où il existe des variations frappantes entre les modalités de coordination, de coopération et d'intégration des nombreux petits programmes et établissements. Dans l'ensemble, les examinateurs de l'OCDE ont constaté que les hautes écoles spécialisées où les modalités de coordination et de gestion centrale sont très faibles sont aussi celles qui ont les projets les moins ambitieux en matière de réformes. Cet état de choses confirme assurément que la coordination devra être renforcée quand tout l'appareil des hautes écoles spécialisées sera étudié, en 2003.

En plus de l'ingénierie et de l'administration des affaires, la plupart des écoles de beaux-arts (arts visuels) et d'arts appliqués ont été intégrées aux hautes écoles spécialisées existantes, de même que la quasi-totalité des écoles de travail social. Dans ces domaines, le guide des études supérieures en Suisse pour 2001, publié par l'Office fédéral de l'éducation et de la science, fait état de quatre autres écoles d'arts appliqués, d'une école de travail social et d'une école de santé et de travail social qui ne sont « pas encore intégrées ». En Suisse romande, il a été décidé de créer en 2002 une haute école spécialisée de santé et de travail social séparée. En outre, le Centre d'enseignement universitaire d'enseignement à distance de Brigue ne fait pas encore partie des sept établissements.

La plupart des hautes écoles spécialisées ont manifesté leur volonté de réforme et d'amélioration en renforçant la gestion de leur système administratif. Des efforts ont été faits pour développer et aménager les activités de recherche appliquée et étendre les activités internationales.

Il y a cependant des différences importantes entre les sept hautes écoles spécialisées :

- Dans certains établissements, des projets semblent sérieusement entrepris pour réduire le nombre des lieux d'enseignement, alors qu'ailleurs, le nombre des petites écoles qui constituent les hautes écoles paraît devoir demeurer inchangé.
- Dans certains établissements, des activités sont mises en œuvre pour nouer des liens entre différents domaines, alors que dans d'autres ils demeurent comme auparavant séparés, par exemple en ce qui concerne les programmes d'études et de recherche.
- Certains établissements s'efforcent d'instaurer une coopération avec d'autres établissements d'éducation tertiaire et des domaines qui ne sont

pas (encore) inclus dans les hautes écoles spécialisées, alors que d'autres ne font rien pour créer de tels liens.

- Certaines hautes écoles spécialisées ont établi des liens avec des établissements de type universitaire pour favoriser la perméabilité en faveur des étudiants et la coopération dans la recherche, alors que d'autres ne sont guère actives dans ce domaine.
- Seules quelques hautes écoles spécialisées organisent une coopération locale avec des universités et d'autres établissements tertiaires pour offrir en commun des services, des infrastructures, etc.

La création en Suisse des hautes écoles spécialisées est en général perçue comme une réussite dans la mesure où elle a établi un deuxième secteur d'enseignement supérieur de haut niveau. On observe aussi des signes d'une meilleure qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, d'une croissance importante des activités de recherche appliquée et d'un accroissement des activités internationales.

Quelques problèmes de taille restent cependant à résoudre. Ceux qui suivent mériteront assurément d'être pris en compte à l'avenir, lorsque des révisions et des progrès de la réforme seront envisagés :

- Les décisions relatives à la composition des domaines d'études des hautes écoles spécialisées ne correspondaient au départ ni aux besoins de la société et de l'économie concernant les diplômés, leur niveau et leur profil, ni aux possibilités de coopération et de fertilisation réciproque entre divers domaines. En fait, les domaines régis par la loi fédérale sont inclus, tandis que ceux qui relèvent des cantons sont exclus. Si les autorités pouvaient transcender ces frontières administratives, elles concluraient sans doute que d'importantes synergies peuvent apparaître en localisant une gamme plus étendue de domaines à l'intérieur des hautes écoles spécialisées (pas seulement le travail social et les beaux-arts, dont l'intégration est déjà en cours, mais aussi la formation des enseignants).
- De même, la croissance de la recherche appliquée pose des questions, non seulement au sujet des liens avec les exigences économiques et sociales (concernant spécifiquement la nature et la pertinence de ces liens), mais aussi au sujet de la qualité (profondeur, capacité, durabilité) et des rapports avec l'enseignement.
- Les incitations ou les mécanismes de pilotage qui favorisent la réduction du nombre des petites unités par le jeu des fusions semblent très faibles. A l'heure actuelle, chaque programme d'études accueille en moyenne dans chaque lieu d'enseignement moins de 30 nouveaux entrants par an. Même si les rapports avec la localité et la dispersion des possibilités d'études sont intéressants à bien des égards, on peut se demander s'il est possible d'accroître la qualité et l'efficacité sans une augmentation des effectifs de

chaque département et de chaque programme dans les différents lieux d'enseignement.

- Jusqu'à présent, on ne semble guère s'être préoccupé des compétences et des affectations du personnel enseignant des hautes écoles spécialisées. Une réduction de leur charge de travail pourrait, entre autres, se révéler nécessaire pour assurer une amélioration du fondement des connaissances enseignées.
- Il y a un consensus en Suisse sur le fait que les possibilités offertes aux étudiants et aux diplômés de passer des hautes écoles spécialisées aux établissements de niveau universitaire devraient contribuer à l'avenir à la popularité des premières. On estime en général qu'un taux de transfert de 10 %, voire plus, serait l'indicateur d'une réelle perméabilité. Il ressort des rapports soumis aux experts de l'OCDE que la coopération entre hautes écoles spécialisées et établissements de niveau universitaire semble relativement bien fonctionner dans le domaine de l'ingénierie, mais pas dans d'autres disciplines.
- Les représentants des gouvernements et de l'enseignement supérieur en Suisse sont, pour la plupart, convaincus que les établissements suisses d'éducation tertiaire ne tarderont pas à mettre en place un système de cursus et de diplômes correspondant à la licence et à la maîtrise, et à s'adapter, de manière plus générale, au « processus de Bologne ». Ceux qui s'intéressent à ce problème en Suisse pensent que l'introduction de ces diplômes de licence<sup>2</sup> ne devrait pas modifier et ne modifiera pas la différence d'accentuation théorique dans les études poursuivies au sein des universités et des hautes écoles spécialisées. A cet égard, il est largement présumé que la plupart de ceux qui obtiendront la licence de caractère professionnel dans une haute école spécialisée entreront dans la vie active, tandis que la licence délivrée par l'université sera considérée comme une étape, et que seule une minorité d'étudiants quitteront l'université après délivrance de ce diplôme (comme cela semble s'être passé au Danemark après l'instauration d'un diplôme de licence à la fin des années 80). La Déclaration de Bologne ne rentre pas dans ces détails. Elle demande que les premiers diplômes « correspondent à un niveau de qualification propre à assurer l'insertion sur le marché du travail européen », sans faire référence à un type spécifique quelconque de programme ou d'établissement. Les programmes des premiers diplômes peuvent très bien varier suivant l'accent mis sur les connaissances théoriques ou appliquées (dans la logique de l'interprétation suisse) mais aucun programme de licence ne doit être conçu pour être seulement une qualification transitoire (à l'opposé de l'interprétation suisse). On peut toutefois se demander si pour concevoir la prochaine étape dans la mise en place des hautes écoles spécialisées on doit considérer ce scénario comme acquis, ou bien si une évolution moins

fragmentaire des fonctions des deux secteurs de l'enseignement supérieur pourrait s'instaurer. Les diplômes de licence dans les universités aussi bien que dans les hautes écoles spécialisées pourraient être mis en œuvre de manière à remplir à la fois des fonctions terminales et transitoires, en permettant une certaine marge de chevauchement entre programmes correspondant aux premiers diplômes offerts dans les universités et dans les hautes écoles spécialisées. Dans quelques autres pays, les experts s'attendent déjà à un chevauchement croissant entre les programmes d'études de divers types d'établissements et à une atténuation supplémentaire des distinctions entre établissements. Cela étant dit, des débats ont lieu entre les recteurs d'universités (au sein de la CUS, Conférence universitaire suisse) et ceux des hautes écoles spécialisées (au sein de la CHES, Conseil des hautes écoles spécialisées) et un débat national élargi sur le processus de Bologne est prévu pour 2003.

Les hautes écoles spécialisées sont rapidement devenues un élément distinctif et très visible du système suisse d'enseignement supérieur. D'autres regroupements et améliorations devraient normalement se produire au cours des années à venir. Toutefois, quelques grandes décisions stratégiques concernant le caractère des établissements restent à prendre. Celle qui a été prise à la fin des années 90 pour définir le cadre et homologuer ces nouveaux établissements pour une période de seulement cinq ans s'est avérée judicieuse car elle a obligé toutes les parties prenantes à réfléchir aux réalisations et aux limites de la réforme.

L'équipe des examinateurs de l'OCDE formule les recommandations suivantes :

- *Améliorer la perméabilité des voies d'accès et des qualifications, au-delà de la reconnaissance actuelle des différents types de maturités.* La perméabilité des voies d'accès est réalisée de la manière la plus satisfaisante si des changements de parcours n'exigent pas une prolongation indue des études, si les conditions pour passer d'une filière à une autre sont transparentes et si les établissements adoptent et suivent des règles à caractère général concernant de tels changements (plutôt que de les traiter au cas par cas). Les changements dans les voies d'accès et les parcours éducationnels ne devraient pas être des exceptions isolées, mais au contraire être suffisamment accessibles pour répondre aux besoins et aux origines variés des étudiants. Les maturités gymnasiales et professionnelles devraient conserver leurs caractères propres. Cependant, les premières années d'études suivies dans les universités devraient être assouplies, offrant un soutien aux étudiants qui entrent nantis d'une maturité professionnelle ou d'autres qualifications d'accès inhabituelles, et facilitant la réorientation sans perte de temps dans l'obtention de leur diplôme pour ceux qui souhaitent changer de domaine. Les hautes écoles spécialisées devraient



offrir la même souplesse. La nécessité d'une formation professionnelle d'un an pour les titulaires d'une maturité gymnasiale qui cherchent à intégrer les hautes écoles spécialisées devrait être reconsidérée, soit en révisant les programmes menant aux maturités gymnasiale et professionnelle, soit en adaptant davantage les études de première année dans les hautes écoles spécialisées, voire les deux.

- *Intensifier les efforts visant à promouvoir la participation des jeunes adultes issus de catégories et de cantons sous-représentés*, y compris, mais pas uniquement, par la mise en place d'un soutien à l'apprentissage dans les écoles secondaires, par une perméabilité et une souplesse accrues des voies d'accès et des parcours, et par un aménagement des services d'orientation et de conseil qui engloberait l'ensemble de l'éducation tertiaire dans l'optique d'une formation tout au long de la vie.
- *Revaloriser et intégrer la formation des enseignants et de l'éducation préparant aux professions de la santé* au sein des hautes écoles spécialisées, pour obtenir les synergies découlant de la localisation d'une série plus étendue de domaines au sein de ces établissements.
- *Instaurer le diplôme de licence comme qualification distincte, tant dans les universités que dans les hautes écoles spécialisées*. Le diplôme de licence, quel que soit l'établissement qui l'accorde, devrait être conçu par rapport aux exigences actuelles et futures de l'entreprise et en prévision d'une reprise des études en vue ou bien d'un cycle long ou bien d'un perfectionnement professionnel. Bien que ceux obtenant des diplômes de licence dans les universités soient plus vraisemblablement de nature à passer immédiatement à des études supérieures en vue de l'obtention d'une maîtrise, ces diplômes devraient également préparer à une entrée dans la vie active. Les nouveaux programmes de licence devraient être mis en place et promus par les actions des pouvoirs publics et au moyen de partenariats entre l'éducation tertiaire et le secteur des entreprises, de façon à bien préciser leur place et empêcher qu'ils deviennent soit une qualification terminale pour l'emploi et une voie sans issue, soit simplement le début d'un cycle long sanctionné par un diplôme. D'une manière plus générale, qualifications et itinéraires existants – y compris la nouvelle licence – devraient être conçus comme autant de composantes d'une série cohérente et complémentaire d'options de l'éducation tertiaire.
- *Mieux informer et mieux orienter les futurs étudiants de l'éducation tertiaire et leurs parents*, de la fin de la scolarité de base jusqu'à la fin du secondaire II. A mesure que les options de l'éducation tertiaire suisse se diversifieront, l'insuffisance d'informations sur ces options risquera d'empêcher une évolution naturelle de la répartition des étudiants en leur sein. Il y aurait alors moins de possibilités d'effectuer une estimation éclairée de la

demande de main-d'œuvre au regard des coûts constatés (pour le pays, les cantons et chaque étudiant). Le manque d'informations exactes sur les choix offerts, les exigences, les parcours, les coûts et les perspectives éventuelles d'emploi constituerait ainsi un obstacle tant à l'accès qu'à l'adaptation à l'évolution de la demande dans l'économie tout entière.

### **Notes**

1. ET (Écoles techniques et programmes postdiplômes pour les techniciens) ; ETS (Écoles techniques supérieures, Écoles d'ingénierie) ; ESCEA (Écoles supérieures de commerce et d'administration) ; et ESAA (Écoles supérieures des arts appliqués).
2. Dans la version française de ce rapport, le terme « licence » correspond à « bachelor », « maîtrise » à « master ».

## PARTIE II

### Chapitre 8

# L'enseignement, l'apprentissage et la recherche : réalisations, problèmes et réformes

*Ce chapitre fait état de la haute qualité de la recherche dans les universités suisses, en particulier dans les domaines de la technique, de l'ingénierie et des sciences naturelles. Il serait bon de prêter plus d'attention à la qualité de la recherche en sciences sociales. Dans le domaine de l'enseignement, on plaide dans ce chapitre en faveur de nouvelles méthodes pour récompenser l'efficacité de l'enseignement, d'une amélioration des possibilités de carrière pour le personnel de catégorie intermédiaire, d'une utilisation efficace de la formation professionnelle et du recours à la recherche transdisciplinaire pour étayer l'enseignement. S'il existe dans le système suisse d'éducation tertiaire une longue tradition de collaboration internationale en matière de recherche, et si la Suisse attire un grand nombre d'étudiants venus de l'étranger, le nombre des Suisses qui étudient hors de leur pays est relativement faible et devrait augmenter.*

### 8.1. L'importance de la fonction de recherche

Même si la part des crédits de recherche allouée aux universités représente typiquement moins d'un quart du financement de la R-D publique et privée, la recherche est souvent perçue comme un élément moteur, tant par les responsables politiques et administratifs de l'éducation tertiaire que par les principaux spécialistes qui œuvrent à l'intérieur des établissements. Il est question dans la plupart des débats, notamment dans les universités, des liens étroits qui existent entre la recherche et l'enseignement. Les universités et les autres établissements d'éducation tertiaire donnent incontestablement naissance à de nouveaux savoirs et préservent ceux qui existent déjà. On trouve ces points de vue dans tous les pays de l'OCDE.

Il existe des différences substantielles entre pays, comme : la mesure dans laquelle les politiques de recherche façonnent effectivement les politiques de l'enseignement supérieur, y compris les rapports entre la recherche et l'enseignement dans la vie quotidienne des universités ; le rôle joué par la recherche comparé à celui de l'enseignement dans l'évaluation des résultats des universitaires (par exemple, comme critères de recrutement et d'avancement) ; l'appréciation par ces derniers des fonctions d'enseignement, de recherche et de sensibilisation ; et le rôle joué par la recherche dans la définition de l'identité universitaire.

L'analyse de documents récents, de même que l'expérience acquise au cours de la visite des examinateurs de l'OCDE, confirme qu'en Suisse, l'éducation tertiaire est résolument engagée sur la voie de la recherche tandis que les politiques d'éducation tertiaire sont, à des degrés divers, influencées par les problèmes de la politique de recherche. D'autres questions sont souvent abordées à propos de la recherche. En Suisse, la recherche scientifique et technologique, et notamment celle qui a lieu dans les établissements de niveau universitaire, occupe une place plus importante que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cette importance accordée à la recherche est très généralement reconnue, et c'est à la Confédération qu'il incombe de financer la recherche et d'en promouvoir la qualité (à l'ETHZ/EPFL et ailleurs). La crainte de voir le niveau de financement stagner au moment où les effectifs s'accroissent tandis que s'élèvent les coûts de la recherche a incité les représentants de la Confédération et les recteurs d'universités à affecter plus de ressources à l'enseignement. Face à cette dynamique, les examinateurs de l'OCDE ont étudié à la fois la manière dont est comprise et mise en œuvre la

fonction de recherche des universités en Suisse et quelles en sont les incidences pour les tâches et activités diverses de l'éducation tertiaire.

## **8.2. Réalisations et réformes nécessaires dans les secteurs clefs d'une recherche de qualité**

Les experts et les acteurs du système d'enseignement supérieur suisse attachent une grande valeur à la qualité de la recherche. Au cours des visites des experts de l'OCDE, il a été question de la place éminente du pays en termes de publications et de citations. Parmi les témoignages destinés à montrer la qualité et l'importance de la recherche, le rapport de base des autorités suisses présenté à l'OCDE comporte une vue d'ensemble publiée en 1998 par la revue *Science* sur les régions d'Europe où l'intensité de la recherche est particulièrement forte. Deux régions de la Suisse (Genève/Lausanne et Zurich), de même que la région rhénane qui relève de la Suisse, de la France et de l'Allemagne, se situent dans les dix premières en ce qui concerne le nombre de publications par habitant. Même si cet indice favorise les petits centres de peuplement, il n'en définit pas moins correctement les régions aptes à être des pépinières de l'innovation scientifique et d'une économie du savoir. D'autres indices peuvent être utilisés pour démontrer la qualité et le prestige de la recherche et de la technologie en Suisse. Le Groupement de la science et de la recherche fait valoir que la Suisse se situe au premier rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du nombre de publications scientifiques pour 100 000 habitants.

La valeur attribuée à la haute qualité de la science et de la technologie est reflétée par une large gamme de mesures. Quelques aspects méritent que l'on s'y arrête.

Tout d'abord, l'information disponible laisse penser que le financement affecté à la recherche menée dans les établissements de niveau universitaire, c'est-à-dire les universités et les écoles polytechniques, est tout à fait remarquable. Il n'est pas facile de procéder à une comparaison internationale précise du fait que les coûts et les modalités de financement de l'enseignement supérieur varient sensiblement d'un pays à l'autre suivant les éléments inclus et exclus (par exemple, les hôpitaux, les bâtiments, les coûts d'équipement, les dépenses des étudiants, etc.). En outre, il n'existe pas d'affectations exactes et cohérentes des coûts afférents aux fonctions d'enseignement, de recherche et d'extension. Toutefois, les résultats des analyses effectuées jusqu'à présent et la richesse qui frappe l'observateur venu de l'extérieur confirment que la recherche en Suisse est bien dotée.

Deuxièmement, l'université suisse offre de bonnes conditions aux universitaires de haut niveau. Les professeurs sont généreusement rémunérés et les chaires bénéficient de ressources humaines et matérielles importantes.

Qui plus est, les professeurs d'université semblent jouir de conditions administratives favorables à l'entreprenariat universitaire.

Troisièmement, face à la popularité de la décentralisation en matière de supervision et de prise de décision, on semble admettre que la promotion de la recherche est un domaine où l'action très centralisée et coordonnée s'impose, ce qui est important dans un pays qui apprécie la prise de décision au niveau des populations locales. Le rôle de la Confédération est considérable tant dans la fixation des priorités de la promotion de la recherche que dans le financement de la recherche universitaire.

Quatrièmement, il semble bien que la promotion de la science et de la technologie, mettant l'accent sur la recherche de niveau universitaire, soit le domaine de la politique de l'éducation, de la culture et de la recherche où le consensus politique est atteint bien plus facilement et où la perspective d'une action rapide et de grande portée est plus probable, sinon assurée. La création au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle des deux écoles polytechniques fédérales est un exemple historique de la volonté d'aller résolument de l'avant pour relever de grands défis. D'aucuns laissent entendre que le positionnement des universités suisses au début du XXI<sup>e</sup> siècle, à l'ère de la mondialisation et du poids sans cesse croissant donné à la société du savoir, relève sans doute d'un défi de même ordre. Il ne semble pas toutefois qu'il y ait, en la matière, une vision commune.

Cinquièmement, ce sont les résultats de grande qualité obtenus dans la recherche fondamentale qui tendent à être estimés. Comme nous le verrons plus loin, il est bien moins question des rapports entre la recherche universitaire et l'industrie et seuls quelques domaines donnent lieu à un examen de la pertinence de la recherche, notamment à propos des principales crises et préoccupations des sociétés modernes. On pourrait en déduire que l'unité de vues est moins forte quant à savoir jusqu'où la recherche universitaire doit aller pour intensifier ces rapports ou jusqu'où elle doit s'orienter vers des applications. En dépit de l'idée selon laquelle les universités font de la recherche fondamentale et les hautes écoles spécialisées de la recherche appliquée, on peut se demander si les valeurs académiques qui dominent la recherche en sciences et en ingénierie incitent suffisamment les chercheurs à prêter attention aux liens potentiels avec l'industrie et aux questions telles que l'émergence de la société du savoir.

Si l'excellence des réalisations de la recherche universitaire en sciences et en technologie est fort appréciée, on s'inquiète de ce qu'un tel niveau ne puisse être maintenu que grâce à un soutien constant et sans cesse renforcé. Les arguments en faveur d'un renforcement de la recherche en science et en technologie pour relever les défis récents semblent recueillir une forte adhésion dans le débat public, et dans certains domaines l'action

correspondante se trouve rapidement engagée. A cet égard, les déclarations des hommes politiques, des dirigeants d'universités et de hautes écoles spécialisées, des universitaires et des employeurs, sont toutes favorables à une forte orientation de l'éducation tertiaire dans le sens de la recherche, tous étant conscients que le savoir est appelé à jouer un plus grand rôle dans l'économie et la société, que l'évolution de la communication et de la concurrence mondiale va s'intensifier et que d'autres pays de l'OCDE vont renforcer les investissements qu'ils consacrent à la recherche. Face à cette priorité, il semblerait que des pressions croissantes s'exercent sur la base de financement et de ressources. Dans une certaine mesure, ces pressions peuvent être induites par les exigences rivales dont les deniers publics font l'objet. Au cours des années 80 et 90, les politiques de l'enseignement supérieur ont dû faire face à la fois à l'accroissement des effectifs et aux exigences de la recherche. Alors que des étudiants en nombre croissant étaient accueillis sans augmentation correspondante du budget net des universités, la recherche ne disposait pas du financement nécessaire pour maintenir sa qualité et sa productivité. Dans cette optique, la recherche de haute qualité est en danger, à moins que les budgets n'augmentent plus rapidement ou que la rentabilité s'améliore. Les arguments avancés ne sont généralement pas assez attentifs aux évolutions distinctes du financement de la recherche et de l'enseignement, envisagés tous deux en fonction des coûts sous-jacents.

De plus, la priorité donnée à la recherche suscite un large débat sur les meilleurs moyens de l'organiser et sur les changements qu'appelle le paysage. A mesure qu'augmentent les coûts de chaque domaine de recherche, la création de grandes unités ou de consortiums paraît propre à préserver la qualité. La spécialisation croissante de la recherche incite aussi à la création de réseaux. Dans ce processus, le rôle traditionnel joué dans la recherche par chaque université semble sérieusement mis en question. Même dans les grandes universités bien dotées, il ne peut y avoir de place que pour quelques équipes de recherche autonomes et de haut niveau dans des domaines bien choisis. De ce fait, les universités sont obligées de concentrer leurs ressources sur ces domaines, d'établir des liens étroits avec d'autres établissements, par exemple d'autres universités dans le pays ou à l'étranger, et de renoncer à quelques domaines. Tous les établissements d'enseignement supérieur doivent s'attacher davantage à définir des domaines prioritaires, à développer leurs profils, à rechercher des créneaux et à mettre en place des réseaux productifs.

Cette ambition des universités suisses de vouloir être partout au premier rang dans chaque domaine de la recherche, et ce dans les conditions d'un pays relativement petit avec des universités elles aussi en nombre relativement petit, fait de cette évolution vers une définition plus précise de la recherche

une question particulièrement importante. Nombre d'experts et d'acteurs reconnaissent que la coopération entre universités suisses doit être renforcée afin d'accroître la qualité de la recherche. La coopération est également perçue comme bénéfique dans la mesure où elle permet de continuer à poursuivre de petits programmes d'études dans plusieurs universités. La Confédération a donc mis sur pied un programme d'aide financière à la coopération et aux fusions entre universités. L'équipe de l'OCDE a eu l'occasion d'observer et d'étudier de près un nombre important d'activités de coopération, de restructuration et de fusion, notamment la restructuration des fonctions de l'EPF de Lausanne, de l'université de Lausanne et de l'université de Genève, la mise en place de la coopération entre les universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg, sous l'appellation de BeNeFri, les liens étroits entre l'université de Lucerne et la haute école spécialisée de cette région, la coopération en matière de recherche entre des établissements tessinois et l'ETH de Zurich, et la coopération dans l'enseignement et la recherche en sciences pharmaceutiques entre Bâle et Zurich. La volonté de coopération est évidente, mais la restructuration des disciplines dans toutes les universités n'est facile ni en Suisse ni ailleurs, même si les pouvoirs publics y contribuent par des incitations considérables.

Ces exemples démontrent que la démarche qui consiste à fixer les priorités, approfondir et élargir les points forts, en réduire et en préciser d'autres, est complexe et difficile. On semble en général comprendre le principe général de la restructuration, mais chaque décision se heurte à un mélange de forces et de conditions disparates et contradictoires. On pourrait cependant faire valoir que les modalités et pratiques des délibérations et décisions nationales concernant la fixation des priorités dans la promotion de la recherche – de même que le « pouvoir financier » que la Confédération exerce sur les universités, et la supervision directe des écoles polytechniques – renforcent à tel point l'établissement des priorités qu'une restructuration du système de pilotage de l'éducation tertiaire peut ne pas être perçue comme vitale pour assurer la qualité de la recherche dans les établissements suisses de niveau universitaire. En fait, ce sont d'autres problèmes qui sont le plus souvent cités pour expliquer la nécessité de cette restructuration du système de pilotage.

L'orientation du changement, préconisé en termes d'un renforcement général du soutien et de la définition des activités de recherche, semble très généralement admise. En revanche, des points de vue divergents ou ambivalents s'expriment au sujet d'autres problèmes dont on affirme souvent qu'ils exigent des mesures de révision et de réforme :

- le rôle des autres disciplines et domaines d'études ;



- les liens de l'industrie et de l'économie avec les établissements de niveau universitaire, ainsi que la pertinence sociale que l'on attend de ces établissements ;
- l'internationalisation de l'enseignement supérieur ;
- l'enseignement et l'apprentissage dans l'enseignement supérieur ;
- l'évaluation dans l'enseignement supérieur.

### 8.3. Le rôle des autres disciplines et domaines d'étude

La recherche scientifique et technologique bénéficie d'un rang prioritaire élevé dans toute la zone de l'OCDE. La théorie, les méthodes et l'analyse des résultats dans ces domaines sont de très haute qualité. Qui plus est, on estime que ces aspects sont essentiels aux progrès de la productivité et de la croissance économiques. Il existe cependant des différences entre pays concernant l'importance du rôle joué dans la recherche par d'autres disciplines et domaines transdisciplinaires ainsi que les proportions des étudiants en sciences et en ingénierie, comparées aux effectifs étudiants dans d'autres domaines.

Pour ce qui est de la configuration des effectifs, les données de l'OCDE montrent que la proportion d'étudiants ayant obtenu en 1999 leur diplôme à l'issue de programmes tertiaires de type A et de cursus de haut niveau dans les domaines scientifiques et technologiques en Suisse était de 43 %, contre 38 % pour la moyenne de l'OCDE. Les pays voisins de la Suisse, c'est-à-dire la France, l'Italie, l'Autriche et l'Allemagne font respectivement état de 31 %, 38 %, 40 % et 51 % de diplômés dans ces domaines.

Le financement de base des universités et l'aide publique à la recherche offrent un soutien vigoureux à la science et à la technologie – sans doute, en termes relatifs, à des niveaux qui dépassent ceux de la plupart des pays de l'OCDE. Il suffit pour s'en assurer de connaître le financement généreux dont bénéficient les deux écoles polytechniques fédérales, et qui émane, pour l'essentiel, de la Confédération. Le programme suisse d'action en faveur de la recherche, élaboré en 1999, énumère cinq domaines de promotion de la recherche :

- sciences de la vie ;
- sciences humaines et sociales ;
- développement durable et écologie ;
- technologies de l'information et de la communication ;
- nanotechnologie.

Les quatre premiers sont nommément cités dans le plan quadriennal adopté par le Conseil fédéral en 2000, bien que la nanotechnologie continue d'être aidée.

On fait observer dans le rapport de base suisse que plusieurs domaines technologiques doivent être cités en plus des domaines prioritaires, notamment la microtechnologie, les sciences des matériaux et la technologie médicale. Les domaines cités vont au-delà de la science, de l'ingénierie et de la technologie. La Commission pour la technologie et l'innovation et l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie font de l'ingénierie la priorité de la R-D appliquée dans les hautes écoles spécialisées.

Au cours de la visite des examinateurs de l'OCDE, trois domaines extérieurs aux principaux champs couverts par la science et la technologie ont été le plus souvent mis en avant :

- La Suisse est considérée comme un pays qui prend au sérieux les problèmes de l'écologie : plusieurs activités de recherche citées associent une gamme de disciplines afin d'améliorer la base de connaissances sur l'écologie.
- Les dimensions éthiques dans une société du savoir ont été souvent évoquées dans les conversations. C'est là que semblent se nouer les conflits d'ordre éthique reliés à la science et à la technologie et la forte tradition théologique des universités suisses.
- Il a été décidé dans les deux écoles polytechniques que les programmes d'ingénierie doivent comprendre – et comprennent souvent d'ores et déjà – une forte composante de sciences humaines et sociales (en général, près de 15 % du programme d'études).

De plus, plusieurs thèmes semblent être de nature à jeter des passerelles entre disciplines. Par exemple, il existe une coopération en matière de recherche entre l'école polytechnique fédérale de Lausanne, l'université de Lausanne et l'université de Genève sur le thème « Science, vie et société ».

Le programme ambitieux de création de nouvelles universités à Lucerne, dans le Tessin et en Argovie offre d'autres exemples intéressants. Bien que les plans n'aient pas été acceptés au départ dans les années 70 par la population des cantons concernés, deux plans ont fini par être adoptés à la fin des années 90 et en 2000. Une conception de science architecturale, riche d'idées venues de la culture et des sciences humaines, a été la clé de la création de l'université de la Suisse italienne, qui prend également en compte les demandes nées de la position de la région en tant que centre financier ainsi que d'autres intérêts régionaux dans le domaine des communications. Les traditions de théologie et de sciences humaines se situent au cœur de l'initiative de Lucerne. La volonté de se distinguer au sein des configurations dominantes de l'enseignement supérieur et de la recherche suisses a sans doute facilité la fondation de ces établissements.

Dans l'ensemble, il n'en reste pas moins que nombre de disciplines extérieures à la science et à l'ingénierie reste les mal-aimées de la politique suisse de la recherche. Dans un pays riche, l'intérêt porté aux questions de société est souvent trop faible pour déboucher sur de grands domaines d'études. Certains experts attribuent le peu d'estime dont jouissent apparemment les sciences sociales et humaines à la mollesse de la révolte étudiante de 1968 en Suisse. D'autres font observer que le rôle dominant joué par les cantons dans les domaines sociaux et culturels pourrait avoir comme effet paradoxal de réduire la place de ces sujets dans les universités financées par les cantons ; en effet, sans participation de la Confédération, le soutien accordé à ces activités risque d'être faible. Enfin, la recherche suisse dans les sciences humaines et sociales est souvent peu visible parce que les liens étroits avec les pays voisins ayant une langue commune sont souvent plus importants dans ces domaines que les points de vue communs à la Suisse qui, eux, traversent les zones linguistiques.

Toutefois, alors même que des pressions de plus en plus fortes s'exercent pour que la Suisse reste aux premiers rangs dans les domaines essentiels de la science et de la technologie, on prend conscience des complexités et des problèmes qui nécessitent que l'on aborde d'autres domaines ainsi que de nouvelles approches transdisciplinaires. Des sujets d'inquiétude, tels que l'augmentation continue de la circulation, les incendies dans les tunnels, l'effondrement de Swissair, la violence dans l'arène politique – ou des questions moins voyantes, comme le vieillissement de la population – pourraient mettre en relief le manque relatif d'attention porté à la recherche sociale et culturelle. Une telle recherche pourrait sans doute enrichir la base des connaissances propres à résoudre les problèmes importants qui se posent en dehors des domaines d'intérêt privilégiés relevant de la recherche en science et en technologie.

Il a peu été question de la formation des enseignants au cours du séjour d'étude des examinateurs de l'OCDE, qui ne comprenait aucune visite d'un département universitaire ou d'un établissement de formation pédagogique. On considérait autrefois la formation des maîtres de l'école primaire comme une première étape de la formation professionnelle à suivre à la sortie du secondaire I. Depuis quelques années, la plupart des cantons ont mis en place des établissements tertiaires de formation des enseignants, distincts de ceux pour les hautes écoles spécialisées. Quelques cantons ont même intégré la formation des instituteurs du primaire au cadre de l'université. Même si les forces en jeu privilégient la coordination nationale dans la plupart des domaines de l'éducation tertiaire, les cantons semblent préférer suivre au niveau régional et surveiller de près la formation des maîtres.

## 8.4. Les liens avec l'industrie et l'économie

La politique de l'éducation tertiaire en suisse accorde, de manière plus poussée que dans la plupart des autres pays, la priorité à la mise en œuvre d'une recherche scientifique et technologique de grande qualité dans les établissements de niveau universitaire. Cette orientation se justifie sur le plan pragmatique et repose sur un argument utilitaire : elle contribue à la santé économique du pays. Cependant, les succès de cette recherche sont en général expliqués en évoquant des critères propres au système scientifique lui-même (bourses de recherche, publications, citations, etc.). Compte tenu de cette orientation de la politique de l'enseignement supérieur, il est étonnant de constater combien il est peu question dans le rapport de base et dans les entretiens avec les représentants des établissements d'éducation tertiaire de la structure de l'économie, des besoins que l'on pourrait en déduire, des attentes des employeurs, de leurs activités politiques et de leurs contributions financières. Dans tous les pays – et pas seulement en Suisse – les employeurs sont loin de s'exprimer d'une seule voix et les rapports entre l'enseignement supérieur et l'économie sont à la fois complexes et ambivalents. Cependant, il semble y avoir en Suisse une distance plus grande encore qu'ailleurs, entre, d'une part, le discours général, qui souligne l'importance à des fins économiques d'une recherche de grande qualité en sciences et en technologie et, d'autre part, des analyses détaillées, des discussions approfondies et des mesures ciblées visant à instaurer à la fois des liens étroits, des liens indirects et une absence volontaire de liens entre l'enseignement supérieur et l'économie. Bien entendu, les examinateurs de l'OCDE ont été informés de l'existence de liens étroits et de flux financiers communs, que l'on préfère souvent minorer en public afin de souligner l'autonomie des universités et leur rôle fondamental.

Au cours des entretiens que l'équipe de l'OCDE a eus sur la nécessité de renforcer la qualité de la recherche en sciences et en technologie, les représentants suisses ont souligné que les pouvoirs publics allouent des crédits de plus en plus importants à la recherche dans ces domaines. Il n'a jamais été dit ou suggéré que l'apport des entreprises pourrait augmenter sensiblement. Il semble acquis que l'industrie ne puisse couvrir au maximum que 10 à 15 % des dépenses, notamment dans les secteurs qui l'intéressent le plus.

On a parfois pu dire que les rapports entre l'industrie suisse d'une part, et la science et la technologie enseignées dans les établissements suisses de niveau universitaire de l'autre étaient à la fois lâches et non dénués de tensions. On reproche aux professeurs et aux établissements qui cherchent à établir des rapports étroits de négliger la mission de recherche, essentielle à l'université. Certains professeurs estiment que l'aide des entreprises aux

étudiants qui rédigent leur thèse de doctorat n'est pas sans inconvénient parce qu'elle décourage souvent les étudiants de perfectionner leur base de connaissances théoriques et méthodologiques. Ces tensions ne sont pas propres à la Suisse et les mesures prises pour y remédier présentent un intérêt considérable.

Les actions visant à créer des établissements privés d'enseignement supérieur en Suisse sont rares et limitées à quelques domaines. On pourrait voir naître des établissements privés consacrés à l'administration des affaires, à la communication, etc. On fait valoir par exemple que l'université de Saint-Gall a suffisamment de savoir-faire et de connaissance du marché pour se transformer en université privée. On pourrait aussi s'attendre à voir des établissements d'enseignement supérieur d'autres pays créer plus de filiales en Suisse ou accroître leurs prestations transnationales. Mais il n'est pas prévu de voir se créer une université privée dont les points forts seraient la science et l'ingénierie.

L'envergure et les priorités des départements des sciences et de l'ingénierie reflètent jusqu'à un certain point les besoins de l'industrie suisse en R-D, mais rien n'indique que l'on cherche à réaliser une meilleure adéquation à l'avenir. Au contraire, on recommande souvent de diversifier les points forts de la recherche, même si la recherche suisse en sciences et en technologie est bien placée par rapport à la concurrence internationale. D'un côté, des domaines de R-D industrielle pourraient ne plus exister ou disparaître à l'avenir sous l'effet de la mondialisation économique. De l'autre, des entreprises situées dans d'autres parties du monde pourraient s'associer aux entreprises suisses, ou implanter en Suisse leurs activités de recherche et de développement, voire de production.

La situation n'est pas la même pour les hautes écoles spécialisées nouvellement créées. Les écoles souhaitent jouer un rôle plus important dans la recherche appliquée et cherchent activement à coopérer avec les entreprises de leur voisinage, du pays tout entier et, dans certains cas, de l'étranger. A ce stade précoce de leur évolution, leur engagement dans la recherche appliquée et son transfert demeure inégal. La haute école spécialisée du Tessin participe activement au transfert de technologie en direction de plus de 100 entreprises de la région, dont beaucoup sont des PME. D'une façon plus générale, la Commission pour la technologie et l'innovation, chargée de financer la recherche appliquée dans les hautes écoles spécialisées et d'autres établissements d'éducation tertiaire, favorise la mise en place de liens étroits entre ces établissements et les entreprises.

L'industrie suisse est représentée dans les grandes instances de coordination de la recherche et dans les conseils universitaires. Dans l'ensemble, elle semble moins disposée que celle de nombre d'autres pays à

s'exprimer en public au sujet des problèmes de l'enseignement supérieur et des orientations de la politique scientifique. Il est difficile pour l'observateur extérieur de savoir si cette attitude exprime son peu d'intérêt ou d'influence, ou bien si elle signifie qu'elle est satisfaite des modes actuels de communication et de coopération, qu'ils soient formels ou informels.

Au cours des années 90, l'état du marché du travail pour les diplômés suisses de l'université a moins inquiété les étudiants, les employeurs et les représentants du système d'éducation tertiaire que dans bien d'autres pays membres de l'OCDE. Tout au long de ces années, le chômage des diplômés a été relativement faible en Suisse, comparé à celui d'autres pays d'Europe, et il a même diminué. Comme nous l'avons vu, les différences de revenus entre les diplômés de l'université et les détenteurs de compétences professionnelles de haut niveau sont relativement modestes. Les carrières offertes aux diplômés de l'université comportent assez de prestige et de stabilité pour être attirantes, mais pas au point de susciter une augmentation considérable de la demande individuelle d'enseignement universitaire. Cependant, au cours des années 90, des jeunes en nombre croissant ont choisi d'entrer à l'université, ce qui a fait craindre une diminution du stock de jeunes talents désireux de suivre des formations professionnelles. Il importe toutefois de noter que c'est dans les milieux économiques plus que dans le système universitaire que des voix se sont souvent exprimées avec force pour préconiser une augmentation des taux de fréquentation et de délivrance des diplômes.

Enfin, l'équipe de l'OCDE a peu entendu parler d'éventuelles améliorations des liens entre la Suisse en sa qualité de place financière et bancaire importante dans le monde et l'évolution de la recherche économique dans le pays. Dans ce domaine, on semble considérer les universités avant tout comme d'importants fournisseurs de diplômés bien formés, mais seulement dans quelques cas, d'ailleurs fort appréciés, comme sources de connaissances fondées sur la recherche (par exemple, l'Institut de l'université de Zurich, qui bénéficie de l'aide de la Confédération et de l'industrie par l'intermédiaire de la Fondation pour la banque et la finance). Le champ couvert par la recherche dans ce domaine est nettement plus vaste, grâce aux grandes unités de recherche fonctionnant à l'intérieur même du secteur bancaire et financier. On peut se demander si la recherche conduite dans les universités couvre un champ et une étendue assez vastes pour compléter l'effort de recherche du secteur privé et pour alimenter, en partenariat avec lui, l'enseignement, l'apprentissage et les enquêtes dans les départements et programmes universitaires correspondants. Toutefois ce problème n'est certainement pas propre à la Suisse.

Cela ne veut cependant pas dire que les établissements suisses de niveau universitaire ne font pas d'efforts pour améliorer les liens entre leurs activités et l'industrie. A titre d'exemple, les universités agissent davantage depuis

quelques années pour faire en sorte que les résultats pratiques de la recherche donnent lieu à des brevets.

## 8.5. L'internationalisation de l'enseignement supérieur

En Suisse, les établissements d'enseignement supérieur ont un ancrage international plus solide que ceux de tout autre pays membre de l'OCDE. Le pourcentage des étudiants étrangers y était autrefois le plus élevé et cet état de choses n'a pas changé au cours des dernières années lorsque les effectifs d'ensemble des étudiants suisses de niveau universitaire ont augmenté et que les écoles professionnelles supérieures, moins orientées vers l'international, ont été revalorisées pour devenir les hautes écoles spécialisées. En 2000, près d'un cinquième des étudiants de l'enseignement supérieur suisse étaient ressortissants de pays étrangers. La proportion des étudiants étrangers est supérieure à la moyenne en sciences et en ingénierie, mais elle est assez faible en droit et dans les disciplines médicales.

De même, la proportion d'enseignants de haut niveau qui sont de nationalité étrangère est exceptionnellement élevée en Suisse. D'après le rapport de base des autorités suisses, plus d'un tiers des professeurs (36.2 %) et un pourcentage proche (36.4 %) de personnel de niveau intermédiaire sont dans ce cas. Ces pourcentages ont augmenté depuis le milieu des années 80. Plus des deux tiers de ces enseignants étrangers viennent des pays voisins (Allemagne, France, Italie, Autriche).

Il convient de noter que les étudiants étrangers viennent pour beaucoup d'entre eux (environ la moitié) de pays limitrophes et font leurs études dans la partie de la Suisse où ils peuvent se servir de leur langue maternelle. C'est notamment le cas des nombreux étudiants français qui fréquentent les universités romandes. De plus, les cursus d'économie et d'administration des affaires de l'université de Saint-Gall ont si bonne réputation que la majorité des étudiants viendraient d'Allemagne et d'Autriche si l'université n'avait pas fixé un *numerus clausus* pour les effectifs venus de ces pays. Le nombre élevé d'étudiants originaires des pays voisins de la Suisse reflète à la fois les liens culturels étroits entre régions de même langue de part et d'autre de la frontière et la réputation relativement flatteuse des universités suisses.

Un tiers des étudiants étrangers étaient déjà en Suisse avant de suivre leurs études supérieures et sont titulaires de la maturité gymnasiale ou professionnelle suisse. Comme dans la plupart des autres pays européens, les jeunes étrangers sont sous-représentés en Suisse parmi les jeunes ayant les qualifications nécessaires pour entrer dans l'enseignement supérieur. Mais pour la Suisse, la question se pose autrement : près d'un quart de la population de la Suisse s'est installée dans le pays depuis 1945 ou se compose des enfants ou petits-enfants de ceux qui sont arrivés à cette époque. Les

chances qu'ont des enfants d'étrangers vivant en Suisse de fréquenter un établissement d'enseignement supérieur représentent environ un tiers de celles des enfants de ressortissants suisses. On considère en Suisse qu'il s'agit là d'un problème social à caractère général ou d'une question relevant de l'école et non de l'enseignement supérieur.

Le nombre d'étudiants de nationalité étrangère originaires de pays autres que les pays voisins est remarquablement élevé en Suisse : ils représentent environ un étudiant sur vingt dans les établissements d'enseignement supérieur. Même si leur proportion est moins élevée que celle des deux catégories déjà évoquées et sans que l'on dispose des statistiques nécessaires à une comparaison, il semble juste de dire que ce taux est parmi les plus élevés des pays membres de l'OCDE. Cela tient à la bonne réputation des universités suisses, au montant relativement faible des droits d'études qu'elles demandent et aux efforts de nombreux professeurs, notamment étrangers, pour attirer des étudiants venus d'autres pays.

Les hautes écoles spécialisées suisses, exception faite de certains départements et de certaines implantations, commencent à établir des liens propres à favoriser et à soutenir la mobilité des étudiants et des enseignants. La revalorisation au niveau de l'enseignement supérieur et le « processus de Bologne » se sont tous deux révélés être à cet égard un accélérateur.

Pour ce qui est du manque de mobilité des étudiants suisses eux-mêmes, une remarque entendue au cours des entretiens explique en partie leur réticence à suivre des études ailleurs : « Si les étudiants suisses veulent faire preuve de mobilité internationale, ils doivent passer deux frontières, celle de leur canton et celle de leur pays ». Dans les conversations qu'ils ont eues avec des élèves du secondaire II, les experts de l'OCDE en ont rencontré peu qui envisageaient d'aller étudier à l'étranger.

En ce qui concerne la circulation interculturelle des étudiants à l'intérieur de la Suisse, la mobilité entre les régions alémanique et romande est faible et relativement compliquée. Au contraire, la circulation entre la Suisse italienne et les autres régions est habituelle par nécessité. En effet, l'université de cette région est nouvelle et ne couvre qu'un petit nombre de domaines ; de plus, les études suivies dans une université italienne n'ont pas toujours été considérées comme le bon choix pour faire carrière en Suisse. La mobilité internationale entre pays voisins de même langue semble plus naturelle que la mobilité interne entre zones linguistiques différentes. Jusqu'à un certain point, l'université de Fribourg constitue une exception à cet égard car elle assure des programmes dans les deux langues (allemand et français) et quelques programmes bilingues. Au début des années 90, les autorités suisses et les établissements d'enseignement supérieur ont pris diverses mesures pour faciliter et encourager la mobilité interne entre zones linguistiques. On



fait valoir dans le rapport de base suisse que la reconnaissance d'une mobilité intra-universitaire temporaire est désormais garantie par une convention signée par toutes les universités suisses. Cependant, des étudiants ont indiqué à l'équipe des experts de l'OCDE qu'ils se heurtaient à des difficultés persistantes, notamment s'agissant de la reconnaissance des études (équivalence) pour les étudiants souhaitant changer d'université pour obtenir leur diplôme dans une autre zone linguistique.

Pour ce qui est de la coopération internationale dans l'enseignement et la recherche, la Suisse se montre très active en facilitant et en signant des contrats de coopération, en favorisant la reconnaissance des études, etc. Son engagement dans l'espace européen de l'enseignement supérieur est perçu comme une preuve du dynamisme de l'enseignement supérieur suisse et de sa qualité. Quelques obstacles tiennent au fait que la Suisse, bien que désireuse de participer à la coopération internationale, n'ait décidé de faire partie des Nations Unies que depuis peu et reste en dehors de l'Union européenne, à laquelle appartiennent tous ses voisins sauf le Liechtenstein. Divers contrats de coopération avec l'Union européenne permettent à la Suisse de participer à la plupart des activités de coopération et de mobilité en matière d'enseignement et de recherche, mais les démarches sont plus compliquées dans certaines circonstances, ce qui semble se traduire par un taux de participation à de nombreux programmes plus faible qu'il ne le serait sans doute autrement.

C'est pourquoi ceux qui s'intéressent à la coopération internationale s'emploient à supprimer le plus grand nombre possible d'autres obstacles éventuels. Par exemple, le système européen de crédits capitalisables ECTS se met rapidement en place dans tous les établissements suisses de niveau universitaire. L'ECTS facilite la reconnaissance des périodes temporaires d'études suivies à l'étranger lors du retour au pays d'origine. Toutefois, malgré l'enthousiasme presque unanime manifesté à l'égard de l'ECTS, et sachant que la Suisse accueille à l'automne 2002 une grande conférence de suivi du Processus de Bologne, les enquêteurs de l'OCDE n'ont guère entendu parler de changements réels mis en place pour inclure le système ECTS dans la pratique de l'enseignement, de l'apprentissage et de l'évaluation, même dans le contexte des débats relatifs à la structure à deux niveaux du Processus de Bologne. En outre, des courants et des intérêts contradictoires sont en jeu. Les établissements suisses d'éducation tertiaire recherchent la coopération et la concurrence avec les pays anglophones, notamment les États-Unis, mais les langues dans lesquelles l'enseignement est dispensé restent les langues nationales. De leur côté, les syndicats d'étudiants de toute l'Europe expriment des inquiétudes au sujet de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Dans les établissements suisses de niveau universitaire, nombre de laboratoires de sciences et de technologie s'orientent vers l'usage de l'anglais

pour faciliter la participation des doctorants et personnels étrangers. Quelques enseignements de premier cycle sont aussi dispensés en anglais dans ces établissements. Il reste cependant à voir si les établissements suisses d'enseignement supérieur étendent l'usage de la langue anglaise à de plus grandes parties de leurs programmes.

On a fait remarquer aux enquêteurs de l'OCDE que les jeunes diplômés étrangers désirant occuper un emploi dans les établissements suisses de l'enseignement supérieur éprouvent souvent des difficultés à obtenir des permis de travail et de séjour. Contrairement aux arrangements souples qui s'appliquent à l'emploi permanent des professeurs étrangers, la mobilité des jeunes universitaires reste, semble-t-il, problématique.

### **8.6. L'enseignement, l'apprentissage et la carrière des personnels**

Le climat de l'enseignement et de l'apprentissage dans les établissements suisses d'enseignement supérieur a bien des points communs avec celui des pays voisins de même langue. Il semble, par exemple, que, dans les universités de Suisse alémanique, l'on compte davantage sur les étudiants pour faire leurs propres choix, que l'on attende d'eux plus d'indépendance, que l'on contrôle moins leur assiduité aux cours et que l'on accorde moins de place aux examens intermédiaires que dans les universités romandes. La principale différence avec les pays voisins pourrait tenir à l'importance extraordinaire accordée en Suisse à la recherche. En outre, les universités suisses ont en commun avec celles des pays voisins d'attribuer moins de poids aux techniques pédagogiques, à l'orientation des étudiants, etc., que les universités anglo-saxonnes et des pays nordiques d'Europe.

Toutes ces traditions, associées à la bonne réputation relative et à la taille souvent faible des universités et des départements, expliquent que l'on ne se soit guère efforcé d'améliorer les méthodes d'enseignement, de renforcer les mesures d'aide et de promouvoir une attitude centrée sur l'étudiant. On continue de penser que la compétence pédagogique s'acquiert au moyen de l'apprentissage sur le terrain au cours d'un parcours universitaire orienté vers la recherche. Certaines universités traitent cette question en prenant des mesures pour évaluer les enseignants et, pour les hautes écoles spécialisées, un effort commun a été entrepris par la CSHES et la Confédération en vue d'améliorer les compétences pédagogiques du personnel.

Il est peu question dans le rapport de base suisse des problèmes relatifs aux programmes d'études, à l'enseignement ou à l'apprentissage. Quelques efforts ont été tentés pour améliorer les compétences du personnel enseignant dans les nouvelles hautes écoles spécialisées, et quelques activités conduites par certaines universités suisses ont eu pour principal objet d'élever la qualité de l'enseignement dispensé. Toutefois, l'on ne sait pas grand-chose

en Suisse de ce que les étudiants pensent de leur apprentissage, de ce qu'ils attendent de leurs études tertiaires ou de leur vécu. Peu d'efforts sont systématiquement tentés pour améliorer l'enseignement et l'apprentissage.

Presque toujours, les prestations en matière d'enseignement s'adressent à des étudiants suivant des études à temps complet et il semble acquis que la plupart d'entre eux soient jeunes. Les activités ultérieures d'éducation ne figuraient pas au premier rang des priorités jusqu'à la mise en place par l'administration fédérale, en 1990, d'un programme créant des services de formation continue dans les universités. Après la fin de ce programme, un groupe de travail de la Conférence des recteurs des universités suisses a tenté de maintenir l'action en encourageant une coopération continue entre ces services. Dans la plupart des établissements, il ne semble pas que la formation continue joue un rôle de premier plan.

Contrairement aux attentes et aux pratiques de nombre d'universités, les hautes écoles spécialisées sont officiellement chargées d'assurer la formation professionnelle continue. Elles offrent divers types de programmes de haut niveau, ainsi que d'autres cours de formation professionnelle continue.

Les examinateurs de l'OCDE ne sont pas en mesure d'évaluer la situation de l'enseignement et de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur suisse et d'en apprécier les points forts et les faiblesses. Cependant, les problèmes éducatifs ne semblent pas figurer en bonne place à l'ordre du jour ni susciter de grandes inquiétudes.

La pénétration rapide des nouvelles technologies de l'information dans l'ensemble de la société suisse et dans l'éducation tertiaire pourrait donner un élan nouveau au changement. La communication par courrier électronique entre étudiants et enseignants prend de l'importance. L'enseignement à distance avec l'aide des TIC se répand dans le cadre du Campus virtuel suisse, projet interuniversitaire financé par la Confédération. La coopération interuniversitaire prend parfois en Suisse la forme de téléconférences. L'utilisation des TIC dans l'enseignement et l'apprentissage s'étend rapidement grâce au relativement bon équipement des installations universitaires suisses. Cependant, les initiatives et les réactions ont jusqu'à présent évolué dans la plus grande diversité. La fixation des priorités, notamment pour le Campus virtuel suisse, devrait figurer dans le plan qui doit être adopté pour la période quadriennale débutant en 2004.

En ce qui concerne l'enseignement et la recherche, la situation relativement favorable des professeurs suisses fait contraste avec la situation souvent précaire du personnel universitaire de niveau inférieur et intermédiaire. Les professeurs sont privilégiés en matière de rémunération, de soutien et d'installations. Au contraire, les catégories inférieures et intermédiaires semblent percevoir des rémunérations très modestes, surtout

si l'on tient compte du niveau des prix en Suisse ainsi que des rémunérations obtenues dans les carrières non universitaires. L'emploi est sans doute trop souvent à temps partiel, plus encore aux niveaux intermédiaires qu'aux niveaux inférieurs. Nombreux sont ceux qui courent de grands risques en ce qui concerne leur carrière future dans l'enseignement supérieur et se sentent, de ce fait, très dépendants du professeur avec lequel ils travaillent. De nouvelles aides provenant de la Confédération et du Fonds national suisse visent à créer davantage de postes pour les jeunes diplômés, des postes de professeurs à court terme pour ceux qui n'ont pas encore de chaire, et des postes de maîtres assistants dont les titulaires pourraient être promus, après évaluation, à des postes de professorat. Jusqu'à présent, la situation incertaine et dépendante du personnel de niveau inférieur et intermédiaire, et la grande place faite à la recherche, découragent toutefois les jeunes diplômés qui, sans cela, seraient intéressés par l'acquisition de compétences pédagogiques.

## 8.7. L'évaluation

Bien que l'on se serve de données comparatives sur les résultats de la recherche pour juger et confirmer la qualité de la recherche dans l'éducation tertiaire suisse, il n'y a pas encore de culture de l'évaluation ni de réflexion quotidienne au sujet des résultats et de leurs incidences.

Depuis quelques années, on s'intéresse davantage à l'évaluation systématique, sous l'effet de l'évolution rapide de l'administration universitaire vers l'adoption du concept de « Nouvelle gestion publique » (NGP) et de la mise en œuvre d'orientations analogues qui se manifestent dans d'autres pays en vue d'une extension et d'un renforcement des activités souvent désignées sous le label « assurance de qualité ». Plusieurs universités ont adopté des schémas d'évaluation interne. Lors de la création des hautes écoles spécialisées, l'accréditation future des cursus a été prévue. Plus récemment, un nouvel organe indépendant a été mis en place en 2001, qui définira les besoins d'accréditation et d'assurance de qualité et vérifiera que les universités se conforment à des directives restant encore à établir.

Il est encore trop tôt pour chercher à savoir dans quel sens s'orienteront les nouvelles activités d'évaluation. Les processus d'évaluation peuvent s'appliquer à divers domaines d'intérêt ; la nature et le contenu de ces processus dépendront de la clarté des finalités propres aux diverses activités d'évaluation et des liens qui les relient entre elles. Les activités d'évaluation refléteront-elles l'importance accordée à l'accréditation, autrement dit fourniront-elles l'information sur les ressources, l'affectation des ressources, les programmes et les processus par rapport aux niveaux « minimaux » définis pour un établissement acceptable, agréé ? Ou bien joueront-elles un rôle dans la légitimation des campus annexes d'établissements étrangers et d'autres

programmes d'enseignement supérieur privé ? Y aura-t-il des normes communes à tous les établissements et programmes, l'évaluation étant entreprise avec ce point présent à l'esprit, ou bien renforcera-t-elle une approche souple en vue de finalités diverses ? L'évaluation va-t-elle intensifier l'intérêt porté en Suisse à une recherche de haute qualité ou bien les diverses activités d'évaluation serviront-elles à identifier les points forts et les faiblesses de l'enseignement, de l'orientation, etc., afin de stimuler l'amélioration dans ces domaines ? Les universités continueront-elles de faire fonctionner leurs propres systèmes d'évaluation ou mettront-elles en place un schéma commun ?

Il ressort des échanges entre les examinateurs de l'OCDE et les représentants des recteurs des universités et des hautes écoles spécialisées que les succès obtenus et les problèmes vécus dans d'autres pays doivent être assimilés en Suisse avant que des politiques ciblées puissent être élaborées. On peut sans aucun doute s'attendre à voir apparaître en Suisse, au cours des quelques années à venir, un système d'évaluation plus cohérent.

## 8.8. La situation d'ensemble

La très grande place faite à la recherche dans les universités suisses s'est trouvée encore renforcée par les exigences et les besoins prévisibles de la nouvelle société du savoir, et par les incidences en matière d'échelle, de qualité, de coûts et de concurrence qui tiennent à l'évolution continue vers la mondialisation de l'enseignement et de la recherche tertiaires. L'enseignement est moins visiblement au centre des politiques et des préoccupations car la plupart des acteurs semblent certains que la qualité des étudiants et des diplômés est grande, que l'offre est plus ou moins adaptée à la demande du marché du travail et que l'augmentation future des effectifs pourra, dans l'ensemble, être assimilée par les hautes écoles spécialisées. Les examinateurs de l'OCDE ont pris note de quelques expériences éducatives intéressantes et du rôle croissant joué par l'évaluation dans l'éducation tertiaire, y compris en ce qui concerne la fonction enseignante. Mais, d'une façon générale, les appels à l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage dans l'éducation tertiaire semblent moins bien accueillis que les incitations à l'amélioration de la recherche, que ce soit dans les milieux universitaires, chez les hommes politiques ou dans l'opinion publique suisse.

Les examinateurs de l'OCDE ont été impressionnés de constater à quel point la réflexion stratégique va de soi dans la politique suisse de l'éducation tertiaire et au sein de ses établissements. On y a pleinement conscience du contexte international, des possibilités et des limites du pays, de la concurrence mondiale dans la recherche en sciences et en ingénierie et de la nécessité d'une utilisation efficace des ressources. En outre, des professeurs

réputés et influents semblent très généralement accepter les tendances récentes de la politique et de la gouvernance de l'éducation tertiaire, aux termes desquelles la prise de décisions relatives aux ressources et aux programmes est désormais aux mains de la direction des établissements et des chefs de départements. Les avancées de la réflexion stratégique semblent particulièrement importantes dans les domaines de l'efficacité et de la rentabilité de la recherche et des établissements, alors qu'elles sont beaucoup moins sensibles lorsqu'il s'agit de questions comme le rôle que jouent l'université, les hautes écoles spécialisées et les autres établissements d'éducation tertiaire vis-à-vis la société. Si l'on en croit le jugement des experts étrangers après leur séjour relativement bref, il semble que la réflexion ou le débat de longue durée soient relativement limités en ce qui concerne l'éventualité d'un changement des fonctions de l'éducation tertiaire vis-à-vis de la culture du pays, l'application d'idées utopiques impliquant d'importants changements de fonctions, l'évolution de la nature de la démocratie dans une société hautement instruite, ou encore d'autres questions et vues similaires. Si cette appréciation est un reflet fidèle de la réalité, il se pourrait alors que la réflexion stratégique repose sur les postulats existants en matière d'objectifs et qu'elle ne se préoccupe donc principalement que des aspects opérationnels. Malgré les indications recueillies sur la volonté des enseignants et des dirigeants des établissements d'éducation tertiaire de prendre connaissance des préoccupations et des besoins des étudiants et d'y répondre, les examinateurs de l'OCDE ont l'impression que l'expérience vécue par les étudiants – les modifications du style de vie, des valeurs, des attentes et des perspectives d'emploi – n'est pas considérée comme un point essentiel à prendre en compte dans la politique de l'éducation tertiaire. Il semble qu'il y ait ainsi peu de débats substantiels sur les défis éventuels lancés par la mobilité des étudiants à la nature même de l'éducation tertiaire. Ce n'est pas le cas dans d'autres pays européens où les expériences d'études transfrontières se sont traduites par des exigences de changements importants dans l'enseignement et l'apprentissage. Le débat au sujet de cet aspect dynamique de la vie des étudiants semble s'articuler en Suisse autour de questions telles que l'emploi de l'anglais comme langue d'enseignement et l'adoption de l'ECTS, sans qu'y figurent les grands défis qui se posent en matière de contextes, de contenus et de méthodes d'enseignement et d'apprentissage.

L'équipe des examinateurs de l'OCDE formule les recommandations suivantes :

- *Adapter la pédagogie de manière à répondre à la diversité croissante des origines, des talents et des parcours des étudiants dans un système d'éducation tertiaire élargi.* Les changements touchant la composition de l'effectif étudiant potentiel et la concurrence entre établissements exigent que soit procédé à

un examen plus attentif des pratiques pédagogiques en usage dans les universités, les hautes écoles spécialisées et les autres programmes de niveau tertiaire. Les modules et programmes d'études des universités devraient prendre en compte les moyens nouveaux et différents d'interroger la base des connaissances et d'en tirer des enseignements. Les étudiants des hautes écoles spécialisées et des autres établissements de niveau tertiaire, tout autant que ceux des universités, ont besoin d'être en contact avec les interrogations, les réflexions et les observations de la recherche de pointe.

- *Pousser plus loin la recherche et l'enseignement dans les sciences sociales et humaines, et y intégrer des dimensions interdisciplinaires.* La volonté d'augmenter l'investissement public dans la recherche, notamment en sciences et en technologie, devrait être l'occasion de rechercher un nouvel équilibre des profils, des finalités et des méthodes de la recherche. La recherche en sciences sociales et humaines devrait bénéficier d'un soutien renforcé. La coordination à l'échelle de tout le système peut aussi bénéficier de la recherche menée dans les sciences sociales et humaines et du travail interdisciplinaire. L'enseignement et la recherche interdisciplinaires devraient d'ailleurs être encouragés dans l'ensemble de l'éducation tertiaire. A cet égard, l'intégration des sciences sociales et humaines dans les programmes de sciences et d'ingénierie des écoles polytechniques représente un progrès important et bienvenu.
- *Renforcer encore les dimensions sociales et interdisciplinaires de la recherche.* La volonté d'augmenter l'investissement public dans la recherche, notamment en sciences et en technologie, devrait être l'occasion de parvenir à un nouvel équilibre des profils, des finalités et des méthodes de la recherche. En matière de recherche, les critères d'excellence devraient être élargis par rapport aux critères universitaires classiques pour inclure les contributions au débat public sur certaines grandes questions de société (liées en partie à l'émergence de la société du savoir) et aider à y trouver des réponses pratiques. Il s'agirait notamment des atteintes à l'environnement, de l'affaiblissement du tissu social et du vieillissement de la population. Ces problèmes, entre autres, peuvent aussi tirer profit de la recherche en sciences sociales et humaines et du travail interdisciplinaire. Si quelques-uns de ces domaines figurent au nombre des priorités de financement, et si l'intégration des sciences sociales et humaines aux programmes de sciences et d'ingénierie des écoles polytechniques a bien avancé, il serait bon de prêter plus d'attention au potentiel théorique, économique, social et culturel d'autres disciplines ainsi qu'à celui du travail interdisciplinaire.
- *Donner une vigueur nouvelle aux activités d'enseignement et de formation professionnels dans les universités, les hautes écoles spécialisées et d'autres institutions tertiaires, notamment en établissant des liens plus étroits avec*

*l'industrie*. Malgré l'excellente tradition d'éducation des adultes et d'éducation continue dans la formation professionnelle supérieure, l'enseignement et la formation professionnels devraient être conçus de façon nouvelle et être encouragés par de nouvelles politiques favorables à de larges partenariats. Ces politiques devraient avoir pour objet d'intensifier l'engagement des parties en cause en dépassant les arrangements informels qui existent aujourd'hui. Des politiques ciblées devraient viser à étendre les transferts de technologie et l'enseignement et la formation professionnels aux PME, réorientant l'apport des universités comme celui des hautes écoles spécialisées. De nouvelles incitations, peut-être incorporées aux mandats de performance, pourraient être utilisées pour encourager les partenariats entre les universités, les hautes écoles spécialisées et d'autres institutions d'éducation tertiaire.

- *Étendre l'internationalisation de l'éducation tertiaire suisse à l'enseignement et aux programmes d'études.* Les politiques et les pratiques institutionnelles devraient chercher à promouvoir les modules et programmes qui s'inspirent des spécificités et des points de vue de tous les pays et s'y adaptent, en s'appuyant sur la diversité culturelle et linguistique propre à la Suisse. Des mesures devraient être prises pour adapter les programmes et les conditions d'études de façon à accueillir les enfants de nationalité étrangère ou dont les parents sont nés à l'étranger qui ont suivi l'enseignement primaire et secondaire dans les écoles suisses, et pour faciliter et promouvoir la mobilité à l'intérieur du pays entre zones linguistiques et au-delà des frontières nationales, y compris avec des pays autres que frontaliers. Les stratégies de recrutement, d'échange et d'engagement au niveau international de personnel enseignant dans les universités et hautes écoles spécialisées devraient être élargies et renforcées de manière à contribuer à la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et à l'amélioration des programmes d'études, ainsi qu'à l'excellence de la recherche. L'utilisation d'une deuxième et d'une troisième langue d'enseignement devrait être considérée comme l'un des éléments de ces stratégies. L'internationalisation en tant que concept qui guide la politique et la pratique devrait être axée sur le contenu et la nature des programmes et modules, et pas uniquement sur la mobilité et la coopération internationales.
- *Améliorer les conditions de travail et d'emploi du personnel de niveau inférieur et intermédiaire.* Bien que certaines mesures aient été prises récemment pour créer de meilleures conditions pour le personnel qui se situe entre les catégories intermédiaires et supérieures, d'autres dispositions s'imposent.



## PARTIE II

### Chapitre 9

## **Passer de la tutelle et de l'administration au pilotage et à la gestion**

*L'éducation tertiaire suisse a un système très complexe de pilotage, de gouvernance et de financement. La responsabilité est répartie entre les cantons et la Confédération au moyen d'un ensemble complexe de règles qui varient en fonction de la nature et de l'histoire des institutions. Dans le domaine fédéral, la responsabilité des filières professionnelles et académiques incombe à plusieurs départements. Le degré d'autonomie des hautes écoles spécialisées nouvellement créées est nettement inférieur à celui dont jouissent les universités traditionnelles. La gestion interne des établissements tertiaires doit être renforcée pour assurer la transparence et la responsabilité. Ce chapitre traite des défis posés par la gouvernance du système tertiaire et propose des mesures visant à améliorer l'efficacité de la gouvernance et le pilotage dans son ensemble.*

## 9.1. Introduction

Les changements de gouvernance se situent au cœur même des réformes de l'éducation tertiaire suisse. On envisage d'établir entre les acteurs – la Confédération, les cantons, les établissements d'éducation tertiaire, les autorités municipales, le secteur des entreprises et le grand public, les étudiants actuels et futurs – de nouveaux rapports qui déboucheront sur une redistribution des responsabilités dans un paysage de l'éducation tertiaire plus ouvert et plus dynamique. Les changements ont pour principal objet de favoriser des progressions efficaces et adaptées vers les finalités reconnues que sont la qualité, l'accès et l'équité. Dans le contexte de la Suisse, les changements vont dans le sens d'une plus grande cohérence même si les responsabilités sont désormais plus généralement réparties entre les acteurs.

## 9.2. Les grandes tendances des réformes

Les réformes en cours se justifient au premier chef par la nécessité de renforcer la coordination. Parmi tous ceux que les experts de l'OCDE ont rencontrés, que ce soit dans les administrations fédérales ou cantonales, ou dans les établissements, aucun ne préconise le *statu quo*. Tous éprouvent le besoin, premièrement, d'intensifier la coordination à l'échelle nationale en renforçant le rôle de la Confédération et en améliorant la coopération entre cantons, tout en perfectionnant la collaboration entre l'administration, les représentants du système d'éducation tertiaire et autres parties prenantes pour élaborer une vision d'avenir et établir des règles et directives générales. Deuxièmement, on attend des autorités fédérales et cantonales qu'elles mettent au point un système plus cohérent et mieux ciblé de règles et d'incitations pour guider les activités de l'éducation tertiaire. Troisièmement, on attend des établissements d'éducation tertiaire qu'ils aillent plus loin dans l'application de pratiques de gestion qui permettent de définir des objectifs précis et d'instaurer des pratiques quotidiennes cohérentes avec ces objectifs.

L'orientation vers une coordination nationale plus forte et un pilotage mieux ciblé des rapports entre les pouvoirs publics et les établissements d'éducation tertiaire n'est pas motivée par la volonté de voir s'instaurer une administration et un contrôle nationaux. Au contraire, on s'inquiéterait, face à une approche aussi centralisée, de voir pâtir la diversité culturelle et échouer l'action d'ensemble. Qui plus est, le climat politique général semble propice à des réformes progressives pragmatiques plutôt qu'à l'élaboration et à la mise

en œuvre d'une grande vision. Mais les exigences d'expansion et de renforcement d'une recherche de haute qualité sont si pressantes et les risques de perdre une position de force face à une concurrence mondiale de plus en plus intense sont jugés si menaçants qu'il faut consentir de grands efforts. Le souci d'égalité figure aussi dans l'élaboration de politiques qui s'appliquent au système tout entier.

### 9.3. Le fédéralisme suisse et le pilotage de l'éducation tertiaire

L'enseignement supérieur suisse relève depuis toujours des cantons. Bien que seule une minorité des 26 cantons et demi-cantons gère des universités, celles-ci n'en sont pas moins des établissements cantonaux, reflétant et transmettant une grande diversité religieuse, culturelle, économique et linguistique. C'est seulement quand la science s'est développée au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et est devenue essentielle pour l'économie du pays que la Confédération a créé les écoles polytechniques fédérales. En même temps, la Confédération prenait aussi la responsabilité du financement de la recherche. Près d'un siècle plus tard, en 1968, la Confédération a commencé à subventionner les universités cantonales.

A l'heure actuelle, les universités reçoivent des fonds publics provenant de trois sources. Les cantons qui administrent des universités fournissent plus de la moitié de ce financement (57 %). La Confédération y contribue pour 27 % (y compris le Fonds national suisse de la recherche scientifique). Une proportion de plus en plus importante du financement public (qui atteint actuellement 16 %) provient des cantons dont les étudiants fréquentent des universités en dehors de leurs frontières. L'augmentation des coûts a entraîné depuis quelques années une importante circulation financière entre cantons, qui a augmenté de près de 40 % dans les trois ans qui se sont terminés en 2001. En 1999, la Loi fédérale sur l'aide aux universités a prévu, outre les subventions, la création d'une base pour la coopération et la coordination indispensables dans l'éducation tertiaire, au moyen d'organes relevant conjointement de la Confédération et des cantons. Jusqu'à présent, la CUS est le seul organe de ce type à avoir été mis en place.

A dater de 1994, la Confédération a pris une part plus active à l'éducation tertiaire. La Directive 89/48/CEE du Conseil des Communautés européennes relative à la reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans a inspiré la loi fédérale qui est à la base de la création des hautes écoles spécialisées. On a, pour ce faire, reclassé les écoles professionnelles supérieures et réorganisé le secteur de la formation professionnelle.

La participation limitée de la Confédération à l'éducation tertiaire et le fait qu'elle soit, au premier chef, responsable de l'économie, signifient qu'au

niveau fédéral, les responsabilités de l'éducation, de la recherche et de la technologie se répartissent entre deux départements. Le Département de l'intérieur est chargé de l'enseignement universitaire (exception faite des deux écoles polytechniques fédérales), alors que les hautes écoles spécialisées relèvent du Département de l'économie. De plus, alors que la Confédération, concernant les universités, se limite en principe au pilotage par le biais de son financement (à l'exception des deux EPF), elle dispose d'une compétence de régulation des hautes écoles spécialisées.

Quelque temps avant la visite en Suisse de l'équipe des examinateurs de l'OCDE, un projet d'amendement constitutionnel avait été soumis à la consultation générale. Il a pour objet de soutenir les dispositions sur la coordination prévues dans la Loi fédérale de 1999 sur l'aide aux universités et de fournir une base constitutionnelle à une politique cohérente s'appliquant à l'ensemble du secteur de l'éducation tertiaire (universités, écoles polytechniques et hautes écoles spécialisées), sous la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons. Le terme de « fédéralisme coopératif » peut s'appliquer à la redistribution des responsabilités envisagée.

Le projet d'amendement se fonde sur les propositions d'un groupe de pilotage et de travail comprenant des représentants de la Confédération, des cantons et des milieux universitaires. Il concerne tous les établissements d'enseignement supérieur, qu'ils relèvent des cantons ou de la Confédération, ou qu'il s'agisse d'établissements privés – c'est-à-dire d'universités – d'écoles polytechniques, de hautes écoles spécialisées et d'établissements de formation des enseignants, comme les écoles de beaux-arts ou de musique. Il est dit dans le projet d'amendement que la Confédération et les cantons doivent fournir un cadre favorable qui permette à ces établissements d'assurer un enseignement et une recherche de qualité. On y définit ensuite huit domaines dans lesquels la Confédération et les cantons doivent adopter des principes d'orientation communs : l'autonomie institutionnelle, l'accès, la reconnaissance des programmes et des établissements, la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs, la reconnaissance des certificats et diplômes, l'assurance de qualité et le financement. Bien que le projet d'amendement prévoie des processus d'accréditation dans l'éducation tertiaire privé, les critères qui seront appliqués ne sont pas encore clairs. Ainsi, on peut encore se demander dans quelle mesure ces principes s'appliqueront à l'éducation tertiaire privée.

Ensuite, disposant des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a décidé que le processus législatif se poursuivrait dans la perspective d'une révision fondamentale des champs de compétences respectifs de la Confédération, des cantons et de chaque établissement d'éducation tertiaire. En conséquence, il se peut que les propositions qui seront soumises au Parlement au printemps 2003 soient différentes de celles qui figurent dans le

projet d'amendement. Celui-ci renforce les dispositions de la loi fédérale de 1999 sur l'aide aux universités, qui prévoit la création d'instances fédérales et cantonales conjointes, chargées de mettre en œuvre la coopération. Ni la compétence de la Confédération dans l'organisation des établissements d'éducation tertiaire, ni les subventions qu'elle verse aux établissements d'enseignement supérieur qui relèvent des cantons, ou d'autres, ne sont modifiées. Le projet d'amendement précise cependant que l'affectation de ces subventions peut dépendre de l'adoption de principes communs et de la coordination de la politique d'éducation tertiaire.

Comme l'a appris l'équipe des examinateurs de l'OCDE, l'intensification à l'échelon national de la coordination dans les choix politiques et dans la mise en œuvre des grandes orientations répond à plusieurs problèmes reconnus. Par exemple, nombre d'établissements sont trop petits et trop chers, les inégalités régionales doivent être surmontées, la mobilité des étudiants à l'intérieur du pays doit être renforcée, les établissements de l'éducation tertiaire réclament plus d'autonomie, mais en même temps sont tenus de rendre des comptes, les rapports entre les universités et les hautes écoles spécialisées doivent être examinés et précisés, et l'éducation tertiaire suisse doit faire partie de l'enseignement supérieur européen. Toutefois, les avis diffèrent sur le point de savoir qui doit prendre la direction des opérations et jusqu'où doivent aller la cohérence et la coordination (le fédéralisme coopératif).

Bien que la participation de la Confédération se soit accrue dans la quasi-totalité des domaines d'action, la tradition qui consiste à confier les décisions et la gestion au niveau le plus bas de l'administration et de légitimer ces décisions par l'exercice de la démocratie directe reste forte en Suisse et constitue l'un des éléments fondamentaux de l'identité du pays. Si l'on s'en tient aux accords et aux traditions en vigueur, ce sont les activités et les accords entre cantons qui assurent le mieux la coordination et le degré d'harmonisation nécessaire. Le rôle de la Confédération doit se limiter à l'élaboration des politiques dans les domaines d'intérêt national. Traditionnellement, l'enseignement, y compris l'éducation tertiaire, ne faisait pas partie de ces domaines. Dans une certaine mesure, la situation ressemble à celle de l'Union européenne, où les actions de la Communauté et les actions intergouvernementales en matière d'éducation ont donné lieu à une définition de même ordre.

Les cantons qui gèrent des universités le font parce qu'ils estiment qu'elles sont importantes à la fois du fait de leur autonomie et de leur rôle dans l'identité régionale et locale. Alors que l'interdépendance économique entre cantons s'accroît, les universités cantonales contribuent à légitimer le fédéralisme et à défendre la diversité culturelle. Les deux universités nouvelles de Lucerne et de Lugano peuvent servir d'exemples de la fonction

régionale des universités. Cependant, l'augmentation des coûts fait qu'il est de plus en plus difficile pour les cantons de gérer des universités à part entière. Certains cantons ont tenté d'améliorer la rentabilité en renforçant l'autonomie institutionnelle, pour contrôler ensuite les dépenses publiques au moyen de contrats entre le canton et l'université (conformément au concept de Nouvelle gestion publique). L'augmentation des contributions venues des cantons non universitaires a aussi aidé à réduire l'écart entre les coûts croissants et les ressources disponibles dans le canton « hôte ».

Des pressions s'exercent aussi sur la Confédération pour qu'elle augmente ses subventions. Pour ce qui est des établissements fédéraux, elle a modifié ses mécanismes de financement et de pilotage en faisant plus de place à l'autonomie et à la responsabilité institutionnelles. En ce qui concerne les universités cantonales, la Confédération pousse à intensifier la coopération, à procéder à des économies d'échelle et à créer des centres d'excellence. En particulier, le gouvernement fédéral a financé diverses réformes ainsi que des activités de restructuration, par exemple, la coopération et les fusions entre départements.

Les universités ont finalement commencé à réagir à la situation nouvelle et à mettre en place ou à développer leur coopération par la création de « réseaux universitaires » et de partenariats avec des hautes écoles spécialisées. Parmi ces changements de grande portée, deux aspects méritent d'être mis en lumière. Premièrement, il y a une transformation radicale de la structure de l'éducation tertiaire, comme en témoignent la fusion et la revalorisation des hautes écoles spécialisées. Deuxièmement, on constate une approche nouvelle concernant la mise en place d'une masse critique en vue de la création, de la diffusion et de l'exploitation du savoir, ce qui est particulièrement encourageant dans un petit pays. On peut citer comme exemples des initiatives en matière de réseaux, comme le projet de l'Arc lémanique, qui se traduit à la fois par une définition plus précise des activités des trois établissements de recherche dans la région et par une coopération nouvelle dans l'enseignement et la recherche. Parmi ces initiatives figurent également le réseau BeNeFri et le « Campus Lucerne », ainsi que les liens entre l'université de Bâle et la haute école spécialisée avoisinante. On trouve des parallèles à ces initiatives dans d'autres pays de l'OCDE, par exemple les visées nationales (et internationales) du Réseau Norvège, les arrangements régionaux suscités par les pôles universitaires en France et la « superstructure » de l'université d'Anvers.

Pour l'essentiel, les réactions de la Confédération et des cantons à l'augmentation des coûts – le renforcement de l'autonomie des universités pour mettre en place un système plus rentable – sont très proches. Les dispositifs de financement demeurent cependant différents et il reste beaucoup à faire pour éviter un morcellement du système. Les idées sur ce qu'il convient de faire restent, elles aussi, différentes. Les tenants du statu quo

juridique préfèrent faire confiance à la coopération intercantonale qui ne nécessiterait aucun changement des compétences traditionnelles. Les défenseurs du changement constitutionnel font valoir que les universités bénéficient de crédits fédéraux ; que la Confédération s'occupe aussi d'établissements d'éducation tertiaire ; et que le secteur en expansion des hautes écoles spécialisées doit s'aligner sur l'évolution du secteur universitaire. A leur tour, les établissements d'éducation tertiaire cherchent à s'appuyer sur leurs propres capacités d'adaptation, de renouvellement et de coordination. Il est intéressant de constater que les partisans des trois points de vue s'appuient sur la « Déclaration de Bologne » comme principale justification et modèle à suivre pour l'adaptation. Les cantons et les établissements d'éducation tertiaire avancent que l'eupéanisation de l'éducation tertiaire entraînerait l'harmonisation à l'intérieur du système suisse. La Confédération s'appuie sur la Déclaration de Bologne pour affirmer qu'il importe d'abord de clarifier et de coordonner la situation en Suisse pour pouvoir participer à la zone européenne de l'éducation tertiaire.

Mise à part la question de savoir qui doit se charger de la coordination, il semble y avoir des avis différents au sujet des domaines dans lesquels le projet d'amendement prévoit une action commune :

- *L'autonomie institutionnelle* : il y a des différences cantonales et institutionnelles quant au degré d'autonomie qu'il convient d'accorder aux établissements d'éducation tertiaire. S'agit-il seulement d'un décalage dans le temps ou de doutes quant au rôle futur des cantons quand les établissements d'éducation tertiaire deviendront plus autonomes et que l'influence de la Confédération s'intensifiera ?
- *L'accès* : les disparités régionales concernant l'accès à l'éducation tertiaire semblent imputables non seulement aux écarts entre possibilités locales d'accès, mais aussi aux différences d'opinion quant aux taux de fréquentation « approprié » et au degré d'ouverture et de fermeture qui doit être celui de l'éducation tertiaire. Quelles seront les incidences pour une politique commune ?
- *La reconnaissance et l'assurance de qualité* : on a pu dire que l'assurance de qualité relevait principalement du cadre universitaire ; par ailleurs, les rapports avec une agence d'accréditation et les tâches qui incombent à cette dernière ne sont pas clairs. L'agence doit-elle garantir un niveau de qualité minimal ou doit-elle être responsable uniquement des établissements qui reçoivent des fonds publics (de la Confédération ou des cantons) ?
- *Quels seront les rôles respectifs de la Confédération et des cantons dans l'amélioration de la base d'informations sur l'éducation tertiaire – un besoin essentiel pour les activités d'évaluation, d'amélioration et de planification stratégiques ?*

- *Les rapports entre les universités et les hautes écoles spécialisées* semblent susciter certaines réserves. Dans le contexte européen, les différences sectorielles dans l'éducation tertiaire perdent de leur importance, mais dans les pays où un système à deux voies est fermement ancré dans la tradition, on tend à maintenir les deux secteurs distincts. La Suisse semble encore divisée sur ce point.
- L'introduction au *projet d'amendement* rend compte des *démarches juridiques et procédurales* dévoreuses de temps qui sont nécessaires à sa mise en œuvre. On s'inquiète moins de savoir comment les actions et les responsabilités de surveillance exercées par les organismes existants s'articulent avec la mise en œuvre, les réorganisations éventuelles et la répartition des rôles futurs. (Au niveau de la Confédération, faut-il maintenir deux départements ? Que deviennent les instances intercantionales telles que la CDIP, la CUS, la CHES ? Quels sont les changements prévus au niveau cantonal ?)
- *A qui les organismes cantonaux/fédéraux communs de coordination* devront-ils rendre des comptes ? Le projet d'amendement semble refléter une tension entre le contrôle démocratique d'une part, et la double ou triple fidélité vis-à-vis des institutions responsables, de l'autre.
- Enfin, à *qui incombe-t-il de laisser la place nécessaire à l'enseignement et à la recherche en tant que tels* ? Les cantons, tout comme la Confédération, suivent des orientations qui favorisent une conception fonctionnelle de l'enseignement et de la recherche tertiaires. Le fédéralisme coopératif va-t-il aller dans le même sens ?

Il sera extrêmement important que la Confédération et les autorités cantonales adoptent une position commune sur les questions qui précèdent. Un accord de principe dans ces domaines permettrait de renforcer une coordination instaurée à l'échelle du pays tout entier par le biais des organes intermédiaires et consultatifs et d'autres moyens mis en place dans ce but.

#### **9.4. Les rapports entre les pouvoirs publics et les établissements d'éducation tertiaire**

En Suisse, les rapports entre les pouvoirs publics et les établissements d'éducation tertiaire passent par des organes ou relèvent d'accords différents suivant le type d'établissement, le niveau administratif ou celui de l'agence en cause, et le domaine d'intérêt.

Les rapports et les responsabilités suivant le type d'établissements sont les suivants :

- Les deux écoles polytechniques (ETHZ et EPFL) sont des établissements fédéraux, réglementés et financés par la Confédération.



- Les dix universités sont des établissements cantonaux, réglementés et financés par leurs cantons avec un cofinancement provenant de la Confédération et de contributions intercantionales.
- Les sept hautes écoles spécialisées sont des établissements qui dépendent d'un ou plusieurs cantons ou d'organisations privées, et sont réglementés et financés par la Confédération et les cantons.

De plus, la capacité juridique d'interaction des établissements d'éducation tertiaire avec les pouvoirs publics n'est pas partout la même. Cela signifie que le degré d'autonomie institutionnelle varie, non seulement entre les différents types d'établissements, mais aussi à l'intérieur d'une même catégorie d'établissements :

- Le domaine des ETHZ/EPF comprend six établissements (les deux écoles de Zurich et Lausanne et quatre établissements de recherche) et jouit d'une grande autonomie qui s'est encore accrue depuis quelques années. En 1999, le premier mandat de performance relié à un budget global a été conféré par le Conseil fédéral au Conseil des ETHZ/EPF. Lors du séjour en Suisse de l'équipe d'examineurs, la loi sur les ETHZ/EPF était en cours de révision.
- Il y a quelques années, la Nouvelle gestion publique est devenue un concept de pointe pour la gestion des établissements et la prise de décision. La plupart des universités ont changé de statut, et sont devenues des entités juridiques indépendantes après avoir été des éléments de l'administration cantonale. Les structures de gestion diffèrent d'un établissement à l'autre, de même que le champ couvert par la supervision cantonale. Les contrats de performance, qui sont le principal instrument de la Nouvelle gestion publique, sont largement utilisés. Toutefois, étant donné que les résultats des établissements d'éducation tertiaire sont complexes et difficiles à définir, les contrats de performance sont différents dans le détail. La plupart restent vagues sur certains aspects. On peut aussi se demander si les contrats de performance privilégient la science et la technologie car les intrants les plus concrets, tels que l'infrastructure et les équipements, sont plus importants et plus coûteux dans ces domaines que dans d'autres.
- La loi sur les hautes écoles spécialisées et une ordonnance distincte définissent sept régions dont chacune a ultérieurement créé une haute école spécialisée. Chaque école a été constituée par les fusions et les reclassements d'écoles professionnelles existantes ; elles ont pour la plupart plusieurs campus. Les hautes écoles spécialisées intègrent aussi des établissements relevant de différents cantons, ainsi que des établissements privés, ce qui suppose des arrangements juridiques et organisationnels très complexes. La gestion des hautes écoles spécialisées est, elle aussi, inspirée par le concept de Nouvelle gestion publique, bien

que les pouvoirs statutaires de l'administration continuent d'y être plus forts que dans le cas des universités.

La gouvernance « à niveaux multiples » des établissements suisses d'éducation tertiaire est représentée dans le tableau 9.1. Par rapport au passé, le rôle de la Confédération a pris de l'importance.

Tableau 9.1. **Gouvernance « à niveaux multiples » dans l'éducation tertiaire suisse**

	Lois et règlements	Financement de l'enseignement	Financement de la recherche
ETHZ/EPFL	Confédération	Confédération	Confédération
Universités	Canton/Confédération	Canton(s)/Confédération	Confédération/Canton
Hautes écoles spécialisées	Confédération/Canton	Confédération/Canton	Confédération/Canton

Source : Information provenant de DFI, CDIP, CUS et CUAS.

Les représentants de la Confédération craignent les incohérences que pourrait induire la diversité des signaux provenant de la Confédération et des cantons. Alors que la Confédération alloue un budget fixe calculé en fonction des effectifs, le financement par les cantons se fonde sur la tradition et sur des indicateurs assez flous. Il semble donc que les coûts par étudiant restent opaques et varient entre des établissements, qui ne sont pas motivés à devenir plus efficaces et plus concurrentiels.

D'autre part, les représentants des cantons soutiennent que les universités sont financées en très grande mesure par les cantons où elles se situent et par d'autres cantons, en application de l'Accord intercantonal universitaire. Les élus cantonaux estiment que la coopération intercantonale suffit à coordonner les politiques et prestations de l'éducation tertiaire. L'autonomie des universités est très appréciée, d'autant qu'on l'estime conforme à la culture politique suisse qui attribue beaucoup de pouvoir à l'unité la plus petite et favorise les processus ascendants. Si nécessaire, les universités sont capables et désireuses de coopérer et de créer des réseaux. Quand des problèmes spécifiques se posent, des politiques coordonnées ou ciblées peuvent être utilisées pour les résoudre et de nouvelles méthodes de financement sont étudiées afin de surmonter les difficultés et les inégalités qui découlent des différences dans l'attribution des bourses entre cantons.

Les universités ne font pas état de tensions avec la Confédération ou les cantons. Leurs représentants savent que leurs établissements bénéficient d'une grande autonomie. Le renforcement et le rééquilibrage de divers flux de financements publics pourraient encore renforcer cette autonomie. Le financement par la Confédération ne constitue pas une incitation directe à l'expansion, tout au moins dans la mesure où les universités n'en viendraient pas à considérer la possibilité d'obtenir une plus grande part du budget fixe comme une incitation à l'accroissement des effectifs. Au contraire, les

représentants des universités font valoir que ni la Confédération, ni les autorités cantonales ne sont favorables à une augmentation du nombre des étudiants et, de leur côté, certains au sein même des universités sont en faveur de mesures destinées à stabiliser, voire à réduire les effectifs (par exemple en fixant des quotas). C'est plutôt l'économie et les pressions de la demande qui poussent à l'augmentation du nombre des étudiants. La Nouvelle gestion publique, dont un représentant des universités dit qu'elle correspond à « un travail effectué en commun par deux partenaires, dont l'un détient le pouvoir et l'autre le savoir », est plutôt bien acceptée par les universités.

Une conception élitiste de l'éducation tertiaire, la tradition d'un système éducatif à deux voies et l'accent mis sur la recherche scientifique définissent les rapports entre les pouvoirs publics et les établissements d'éducation tertiaire. Bien que les crédits unitaires par étudiant aient diminué, la pression économique qui s'exerce sur les établissements d'éducation tertiaire n'est pas suffisante pour induire des tensions et susciter d'autres changements.

Alors que les cantons et les établissements prennent des initiatives en réponse aux incitations et aux dispositions fédérales et intercantionales, l'équipe des examinateurs de l'OCDE se demande où et comment les instruments disponibles pourraient être renforcés pour piloter et accélérer le changement. La CUS, ou une entité analogue, pourrait se charger d'un rôle plus important pour rassembler toutes les parties prenantes afin qu'elles élaborent, suivent et affinent une vision de l'éducation tertiaire. Un organe de ce type pourrait mettre au point et définir une conception nationale de ce qui est souhaitable, en établissant un juste équilibre entre des optiques et des intérêts différents, afin de répondre à des questions telles que l'importance à donner aux objectifs concernant l'accès, la qualité et le développement économique et social. Sa composition prendrait en compte les universités, les hautes écoles spécialisées et les autres établissements d'éducation tertiaire, mais ferait aussi appel aux entités d'enseignement et de recherche qui leur sont reliées, notamment l'enseignement secondaire ainsi que l'éducation et la formation des adultes, la recherche conduite dans le secteur privé et les entités internationales correspondantes. Cette instance serait en mesure de pratiquer sa propre analyse politique, distincte de celle des pouvoirs publics, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal, ou de celle des différents secteurs de l'éducation tertiaire (respectivement, la Conférence des recteurs des universités suisses, CRUS, et la Conférence suisse des hautes écoles spécialisées, CSHES). Un organisme de ce type stimulerait l'engagement de tous les intérêts en cause plus que ne le fait l'actuelle CUS (et que ne l'ont fait les précédentes CUS), sans se charger de responsabilités politiques ou d'intérêts institutionnels plus spécifiques. Ce que l'équipe d'examineurs suggère n'est pas seulement la mise en place d'une CUS plus active, mais d'un

organe ayant une représentation plus diversifiée et un rôle différent, de plus grande portée. Des instances du même type ont bien fonctionné dans d'autres pays de l'OCDE, notamment quand des réformes importantes, une autonomie accrue et une plus grande participation des tierces parties ont été négociées (par exemple dans la Communauté flamande de Belgique, en Suède et en Australie).

### **9.5. La gouvernance au sein des établissements d'enseignement tertiaire**

Bien qu'ils soient désormais des entités juridiques indépendantes, dotées de responsabilités accrues, les établissements suisses d'éducation tertiaire diffèrent entre eux suivant le degré d'autonomie dont ils jouissent et qu'ils appliquent à divers aspects de leur organisation interne et de leur gouvernance. L'alignement des structures internes au sein des établissements d'éducation tertiaire sur les impératifs nouveaux d'autonomie et de transparence représente un grand défi qui devra être relevé à plusieurs niveaux.

Les évolutions que l'équipe d'examineurs a pu observer sont plus ou moins les mêmes en ce qui concerne les structures et les procédures internes. Tous les établissements ont désormais des conseils composés de membres externes ; souvent présidés par le ministre correspondant, ils assurent la liaison avec la société et l'économie. Tous les établissements ont des organes internes (« sénats » ou conseils de facultés) qui prennent les décisions académiques. La responsabilité de la gestion quotidienne incombe aux recteurs.

A partir de la seconde moitié des années 90, la « Nouvelle gestion publique » est devenue le maître mot en matière de gouvernance de l'éducation tertiaire en Suisse. Aux termes de la NGP, la planification stratégique et la gestion opérationnelle sont séparées, les autorités directement concernées étant chargées de la planification et les établissements de la gestion. Des « contrats » conclus entre niveaux stratégique et opérationnel (mandats de performance) définissent les résultats de façon à ce qu'ils puissent être évalués.

Des mandats de performance sont généralement attribués aux universités suisses, bien que leurs finalités et leurs caractéristiques ne soient pas toujours les mêmes. Si les autorités comptent sur les mandats de performance pour stimuler les réactions et le sens des responsabilités des établissements (de même que la planification stratégique le fait au niveau des pouvoirs publics), d'autres, notamment la Confédération et le canton de Bâle, vont plus loin et relient plus étroitement les mandats aux budgets. Les mandats de performance ne sont pas encore très répandus dans les hautes

écoles spécialisées, bien qu'ils aient été récemment adoptés dans les cantons du Tessin, de Zurich, d'Argovie et de Soleure. Certaines autorités parlent de mandats de performance à propos de leurs mandats juridiques (par exemple, la Haute école spécialisée de Zurich) ; dans d'autres écoles, il a été mis au point des mandats de performance semblables à ceux des universités (par exemple, la Haute école spécialisée de Suisse centrale – Fachhochschule Zentralschweiz).

Les parties prenantes concluant des mandats de performance sont le plus souvent les pouvoirs publics et les représentants extérieurs (par exemple, le Conseil des ETHZ/EPF et ceux des diverses universités et hautes écoles spécialisées). (Il existe des exceptions, comme à Lausanne où les partenaires sont le gouvernement cantonal et le recteur.) Les représentants extérieurs auprès des conseils sont issus des milieux économiques, de la communauté scientifique et savante et de l'administration. Les conseils sont censés faire partie de l'université et en être l'instance opérationnelle, alors que les pouvoirs publics sont l'instance centrale chargée de la stratégie. Mais est-ce vraiment le cas ? Il semble qu'en créant un organe comprenant des experts extérieurs, les pouvoirs publics aient accru leur compétence en matière de planification stratégique. A des degrés divers, les conseils chargés de la planification agissent sur proposition du président ou des commissions internes collégiales de l'université. En principe, le conseil pratique par conséquent la planification et la supervision de façon similaire à celle des pouvoirs publics.

On constatera sans surprise que les universités se plaignent de ce que les conseils réduisent leur autonomie. Sachant que le contrat (mandat de performance) est conclu entre les pouvoirs publics et leur direction en charge de la planification stratégique, on peut donc s'interroger sur le degré de séparation entre niveaux stratégiques et opérationnels telle qu'elle est envisagée par la NGP. Nous avons observé qu'un réexamen des choses se trouve déjà en cours. Par exemple, nous avons appris que des propositions ont été faites pour que des professeurs ou d'autres représentants du personnel universitaire des établissements d'enseignement supérieur soient inclus dans le Conseil des ETHZ/EPFL.

On peut aussi se demander si, et dans quelle mesure, les universités produisent des résultats qui puissent être clairement et facilement explicités dans les contrats. Ceux qui sont responsables de la mise au point des mandats de performance en reconnaissent, à cet égard, les limites. Par exemple, le mandat de performance établi par le gouvernement fédéral avec le Conseil des ETHZ/EPF fait référence à la complexité du domaine de ces établissements en ce qui concerne son organisation et ses activités, et fait observer que l'efficacité d'un mandat de performance dépend en grande mesure de l'unité de vues entre les parties en cause. Jusqu'à présent, les mandats de

performance ne prennent pas pleinement en compte les résultats qui sont complexes, obtenus à long terme et reliés entre eux. Les mandats prévoient les situations, les tâches et les mesures actives en faveur de l'internationalisation, y compris le financement des échanges. Ou bien ils rendent compte des activités en cours dans lesquelles l'université se trouve engagée (par exemple, dans le domaine des ETHZ/EPF, la mise en place d'une assurance de qualité avec la Ligue IDEA, l'adoption d'une stratégie en vue de l'instauration d'un diplôme de licence, et l'instauration progressive d'un système d'unités de valeur). Les éléments du contrat qui sont faciles à évaluer sont ceux qui concernent l'infrastructure ou les « intrants » ; dans certains cas, ces éléments se réfèrent à des règles de procédure. Les limites et les problèmes qui se posent ne sont pas propres aux contrats établis en Suisse ; les incidences explicites et implicites du processus d'établissement des contrats se retrouvent aussi, entre autres, en Finlande et en France.

Les mandats de performance des établissements où la NGP a été appliquée pour la première fois ne remontent qu'à 1999, de sorte que les effets des dispositions prises à leur égard et des changements de leur gestion interne et de leur gouvernance ne sont pas encore entièrement visibles. L'équipe des examinateurs s'interroge néanmoins sur les implications et les problèmes éventuels qui pourraient apparaître, afin d'encourager des réflexions plus approfondies sur les divers aspects de la gouvernance et de la gestion internes.

La NGP et l'idée d'une répartition précise des responsabilités renforcent le rôle du recteur ou du président (dans le cas des ETHZ/EPF par exemple), tandis que la prise collégiale de décision, généralement considérée comme l'un des éléments de la gestion universitaire, s'amenuise. Cependant, les recteurs n'ont pas encore exploité pleinement toutes les possibilités offertes d'étendre leur action. Il se peut que la compétence des recteurs soit limitée par la nature même de l'université, « système expert » dans lequel les méthodes entrepreneuriales de gestion ne sont appliquées qu'avec prudence et marginalement.

On attendait de l'adoption de la NGP qu'elle se traduise par une allocation interne des ressources correspondant à des résultats prioritaires et bien définis. Les redéploiements de ressources finiraient, pensait-on, par donner naissance à des modifications structurelles radicales. Jusqu'à présent, on n'observe pas d'importants redéploiements internes. On estime généralement que les facultés ont besoin de temps pour se mettre au courant de la nouvelle culture de gestion, pour s'y conformer et y réagir. Au sein des ETHZ/EPFL, il semble que le rôle renforcé du président ait permis des réactions plus rapides dans certains domaines, notamment le recrutement des professeurs.

Les décisions nécessaires pour faire avancer la réforme des hautes écoles spécialisées, créer de nouvelles universités ou bien répartir les ressources pour répondre aux priorités nationales de la recherche sont complexes et les dirigeants des établissements visités ont décrit clairement les objectifs à atteindre et les difficultés rencontrées face à ces décisions.

Les examinateurs de l'OCDE reconnaissent que les réformes et les attentes résultant de la NGP recoupent certaines dispositions traditionnelles et/ou existantes en matière de gouvernance. Il n'a pas été plus facile en Suisse que dans d'autres pays de l'OCDE qui ont entrepris cette démarche de mettre en œuvre des méthodes et des bases de décision nouvelles et, à cet égard, nous avons eu l'impression que l'autonomie « réellement » exercée est moins forte qu'il n'y paraît. En tout état de cause, la conception et l'efficacité des méthodes de direction varient d'un établissement à l'autre. Dans certains établissements visités, les examinateurs de l'OCDE ont été impressionnés par la réflexion stratégique vigoureuse et bien ciblée des responsables de haut niveau. Ailleurs, des affrontements se produisent, soit parce que les dirigeants n'ont pas les capacités nécessaires pour mettre au point et utiliser un schéma de décision efficace et adapté, soit parce que la dynamique interne d'établissements ligotés par la tradition et le champ limité des changements possibles empêche des actions et des initiatives plus spectaculaires de la part des dirigeants. A ce propos, les examinateurs de l'OCDE voient dans la volonté résolue de mettre en place et de soutenir des réseaux et des partenariats nouveaux un moyen d'aider et de renforcer la position des dirigeants de haut niveau.

D'autres mesures sont envisagées, et les examinateurs de l'OCDE estiment que l'orientation dont elles sont le reflet est la bonne. Dans un environnement complexe et mouvant, où les demandes et les attentes sont nombreuses et variées, il est préférable que les décisions concernant la manière de les gérer et d'y répondre soient prises au niveau de l'établissement. Les examinateurs de l'OCDE ont noté deux domaines dans lesquels des efforts supplémentaires pourraient renforcer la direction et la gestion au sein des établissements.

Premièrement, ceux qui occupent des positions de haut niveau dans la direction, de même que ceux qui prennent des responsabilités dans la direction d'unités spécialisées, ont besoin, pour améliorer leur prise de décision, de disposer de nouveaux genres d'information, tels que les types et niveaux de ressources, le produit qu'elles fournissent et leurs éventuelles retombées pour les individus, les unités et l'établissement dans son ensemble. L'équipe des examinateurs de l'OCDE a eu l'impression que ce genre d'information n'était pas aisément ou uniformément disponible.

Deuxièmement, comme nous l'avons vu, il se pourrait que les responsables de haut niveau n'aient pas toutes les compétences nécessaires à la prise de décision. La Confédération ou les cantons, peut-être par l'intermédiaire de la CUS ou d'organes qui rassemblent les chefs d'établissements, pourraient peut-être leur donner les moyens d'acquérir les capacités voulues. L'expérience de la France est instructive à cet égard. Le Comité national d'évaluation, l'*Observatoire des coûts* et la politique contractuelle exigent tous des responsables de haut niveau qu'ils rassemblent l'information de façon à ce qu'elle soit utilisable pour pratiquer l'évaluation au niveau de chaque établissement, allouer les ressources, concevoir les projets et les mettre en œuvre. Ainsi, outre la production de rapports, d'information et de projets correspondant aux finalités nationales, les initiatives prises ont aidé les dirigeants des établissements intéressés à acquérir à la fois des connaissances sur leurs propres établissements et les compétences nécessaires à leur application. L'acquisition des compétences a aussi été favorisée par le recours à des Conseillers d'établissement extérieurs, chargés d'aider les présidents d'universités à conclure des contrats, et à une *Agence de modernisation*, qui permet aux gestionnaires des universités intéressées de se réunir, par exemple pour élaborer conjointement des méthodes d'archivage ou partager leurs expériences dans l'exécution des tâches d'administration et de gestion. Il existe à présent des possibilités de partage transfrontières grâce aux programmes IMHE de l'OCDE et HUMANE (Heads of University Management and Administration Network in Europe) de l'Union européenne.

Si l'on veut réaliser tous les avantages potentiels résultant d'une plus grande autonomie, les hauts responsables et les équipes de gestionnaires doivent être encouragés à prendre l'initiative et bénéficier, pour ce faire, d'une certaine « marge de risque » en matière de financement et d'évaluation. Autrement dit, le risque d'échec doit être pesé en fonction des avantages potentiels de l'initiative, et des niveaux appropriés de prise de risque doivent être répartis à tous les niveaux du système. Cette « marge de risque » pourrait être l'une des plus grandes nouveautés par rapport aux pratiques administratives antérieures et donc l'un des signaux les plus éloquentes d'un déplacement du lieu où se prennent aussi bien les décisions et les initiatives que les responsabilités.

## 9.6. Le secteur privé et le rôle des incitations marchandes

Bien que les établissements privés et les partenariats avec des entités privées ne soient pas nouveaux dans l'éducation tertiaire suisse, l'équipe des examinateurs de l'OCDE a déjà noté, dans le chapitre 7 de ce rapport, que la participation du secteur privé et la concurrence commerciale restent limitées. La Suisse accueille des établissements tertiaires privés de réputation internationale, telles que l'école hôtelière de Lausanne (EHL) et la Haute école



spécialisée de Suisse occidentale. Les inscriptions et les prestations transfrontières constituent d'ores et déjà une forme d'incitation quasi privée dans le système public. Il est intéressant de noter que les autorités régionales ont accepté de considérer l'EHL comme une haute école spécialisée à sites multiples. Les étudiants admissibles bénéficient d'un financement public bien que l'établissement tire une part importante de ses revenus des droits versés par les étudiants, des ventes de services (restaurants ouverts au public et hébergement des étudiants), et des contributions de l'industrie hôtelière.

Cet exemple pose la question de savoir si l'initiative, le financement et la concurrence privés pourraient contribuer à la stimulation et à l'innovation dans le système, en progressant parallèlement à la gestion synergique des établissements d'éducation tertiaire. La notion même de concurrence serait une nouveauté dans le système. Lorsque l'équipe des examinateurs a posé des questions quant au champ que pourraient couvrir l'initiative et le financement privés, certains de ses interlocuteurs ont exprimé des réserves en faisant valoir que les ressources doivent être efficacement organisées et ciblées, plutôt que disséminées dans un système d'éducation tertiaire de petite taille. L'équipe des examinateurs estime cependant qu'il y aurait plusieurs moyens d'exploiter utilement le financement et la concurrence du secteur privé. En premier lieu, les liens avec le secteur privé peuvent être des sources de stimulation et d'innovation exploitables suivant divers axes :

- renforcer l'enseignement professionnel continu parallèlement à la préparation d'un diplôme professionnel (comme dans l'Éducation ouverte au Danemark) et, ce faisant, sensibiliser les établissements actuels et leurs personnels à un domaine dont l'importance ne fait que croître (la formation tout au long de la vie) ;
- étendre les contributions d'experts hautement qualifiés du secteur privé à l'enseignement et à la recherche, comme cela s'est fait à l'occasion de la création des hautes écoles spécialisées ;
- exploiter des programmes novateurs dans des domaines très divers afin d'attirer des étudiants et des enseignants hautement qualifiés venus du monde entier, et pas seulement d'Europe ;
- développer les plates-formes d'instruction et d'accès informatiques pour organiser des cursus complets menant aux diplômes en transcendant les frontières cantonales, nationales et continentales.

Une question distincte mais proche concerne la mesure dans laquelle la fonction et l'influence des marchés et des forces du marché pourraient être renforcées afin de stimuler la réforme et l'innovation. L'effet de ces forces reste jusqu'à présent limité, en partie à cause d'éléments qui affaiblissent les incitations proposées aux étudiants et aux établissements.

Pour les étudiants, les forces du marché ont peu d'effet parce que les options sont limitées au sein des communautés linguistiques du système national, tout comme est limitée l'information dont ils disposent pour prendre des décisions concernant la qualité et la portée des programmes. En outre, il leur en coûte cher de faire un choix, notamment lorsqu'ils décident de changer de parcours ou de s'inscrire dans un établissement extérieur à leur canton d'origine ou à la région proche (à quelques exceptions près). Il se pourrait que les forces du marché voient leur poids s'accroître à mesure que l'étendue des choix s'amplifie pour les étudiants grâce au développement des hautes écoles spécialisées, et que le coût du choix diminue grâce à la mise en place d'un nouveau système d'unités de valeur (peut-être en parallèle avec la création d'une licence) et à l'aide de la Confédération pour promouvoir la mobilité intercantonale.

La structure actuelle des incitations suscite bien des réactions, à la fois de la part des cantons « de départ » (qui doivent désormais financer les étudiants qui fréquentent des établissements d'éducation tertiaire dans d'autres cantons) et des cantons « d'accueil » (qui cherchent à obtenir ces ressources). Paradoxalement, il se peut que ces accords aient contribué à intensifier l'adaptation aux attentes et aux exigences locales soit grâce à la création d'universités nouvelles, soit par l'implantation de campus importants à mesure que chaque haute école spécialisée se constitue à l'échelle régionale à la faveur de partenariats intercantonaux officiels ou implicites. Toutefois, l'adaptation et l'innovation restent limitées par le manque d'information au sujet de l'évolution des programmes et de moyens pour les développer, tant dans les établissements particuliers que dans le système tout entier, et par des conditions (telles que l'étroitesse des critères d'assurance de qualité et d'accréditation) peu favorables à l'existence de programmes ou d'établissements particulièrement innovants.

En fin de compte, les examinateurs de l'OCDE ont été frappés par ce qui semble être un équilibre incertain entre un jeu bien ciblé de priorités répondant à des efforts concertés et l'autonomie accrue conférée par la Nouvelle gestion publique à des établissements gérés en fonction des stimulations des marchés. D'autres pays se sont appuyés sur les forces du marché ou les ont renforcées – tout en prenant d'autres mesures – pour impulser le changement, comme en témoignent les situations diverses aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, en Belgique, aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni, au Japon et en Corée. On s'efforce dans tous ces pays de mettre en place les moyens de piloter un ensemble complexe d'établissements et de partenariats autonomes, en instaurant le changement le plus rapidement possible et en suivant son évolution pour mieux éclairer les adaptations de l'action publique et les décisions des dirigeants d'établissements, des étudiants et des tiers. Il est tout aussi important de relever ce défi en Suisse.

L'équipe des examinateurs de l'OCDE formule les recommandations suivantes :

- *Renforcer encore la coordination au niveau national*, pour mieux mobiliser et attribuer les soutiens et favoriser une coopération productive et efficace entre établissements et dans le pays tout entier, afin d'atteindre les grands objectifs convenus pour l'ensemble de l'éducation tertiaire. Il devrait être envisagé de réunir sous l'égide d'un seul ministère les fonctions d'éducation tertiaire qui existent au niveau fédéral, et éventuellement de renforcer les pouvoirs de la Confédération dans des domaines tels que la supervision des incitations destinées à favoriser les activités de définition institutionnelle, d'accréditation et d'évaluation, et la création et l'entretien de la base d'informations nécessaire à la prise de décision (cf. plus bas). En outre, une nouvelle entité de la CUS, agissant de façon indépendante, devrait se charger de fournir des analyses et des avis sur les politiques à appliquer et procéder à des activités d'élaboration des programmes et d'édification des capacités pour toute l'éducation tertiaire. On peut penser que, mettant à profit l'expérience et les compétences qui existent dans les programmes et les établissements de l'éducation tertiaire, tout en recherchant les apports de l'industrie et d'autres intervenants extérieurs, une CUS refondée pourrait avoir une vision prospective de l'évolution du système et saurait formuler des recommandations répondant aux besoins de la « société du savoir ». Il se pourrait que cette coordination appliquée à l'ensemble du système limite quelque peu les avantages escomptés de la décentralisation de la prise de décision, des réponses fournies par les établissements et les programmes aux impératifs de la concurrence, du respect des diverses cultures, et de l'importance appréciée et reconnue du vote populaire sur toutes les questions, y compris celles qui concernent l'éducation tertiaire. Les mesures proposées ici font une large place à toutes ces préoccupations et sont véritablement de nature à mieux éclairer et renforcer l'exercice efficace du pouvoir décisionnel dans ces différents contextes.
- *Élargir la marge et les capacités de décision au niveau de la haute direction dans les universités et, plus particulièrement, dans les hautes écoles spécialisées*. Il semble bien, d'après l'expérience vécue jusqu'à présent, que l'autonomie et l'initiative s'exercent à un degré moindre qu'on ne le croit généralement. Les examinateurs de l'OCDE recommandent que la coordination et les capacités de gestion soient renforcées dans les établissements, encouragées et promues par des dispositions relevant de plans institutionnels et établissant le rôle prépondérant des dirigeants de haut niveau dans la mise en œuvre de systèmes d'évaluation et de collecte de l'information et dans la négociation et l'obtention de fonds publics. Il faudrait étudier de plus près la composition et les rôles éventuels des conseils, préciser les résultats évoqués dans les mandats de performance, et engendrer plus

d'informations pour étayer les décisions prises au niveau des établissements. Pour que les changements prévus apportés au pilotage du système d'enseignement supérieur aient les effets escomptés, tous ceux qui sont appelés à décider doivent avoir les connaissances et les capacités nécessaires pour tirer profit des nouvelles dispositions. Il serait bon d'envisager des mesures destinées à renforcer les compétences en matière de gestion dans les établissements et les ministères, notamment en augmentant les effectifs de personnel qualifié spécialisé dans la prise de décisions et dans leur application en matière d'orientation et de gestion. Enfin, pour encourager l'initiative au moment où l'on est en droit d'attendre des mandats de performance et du financement privé qu'ils concourent à définir les résultats, il serait sans doute utile de prévoir une certaine « marge de risque » dans le financement et l'appréciation des performances. Cette marge aurait pour objet d'encourager les initiatives nouvelles, voire les initiatives exploratoires et susceptibles d'échouer, dans des domaines tels que le recrutement des étudiants, le contenu, l'exécution et la qualification des programmes, les partenariats entre niveaux et secteurs ou avec les entreprises, et les dispositions concernant le recrutement du personnel. Toutes ces recommandations spécifiques s'insèrent d'une façon générale dans le cadre de la Nouvelle gestion publique. La NGP est encore assez largement une nouveauté dans l'éducation tertiaire en Suisse et évolue principalement par approximations successives dans des domaines comme les pouvoirs des conseils opposés à ceux des dirigeants de haut niveau, les rapports entre la direction et les enseignants, et le rôle joué par les mécanismes incitatifs, les contrats ou la gestion des ressources humaines. Il faudrait prévoir un compte rendu plus systématique des expériences tentées, avec l'aide des pouvoirs publics, et éventuellement sous la direction d'une CUS reconstituée, pour fournir la base de solutions alternatives et d'adaptations permettant de bâtir le cadre nécessaire à la mise en œuvre de la NGP.

- *Faire une plus large place aux initiatives du secteur privé.* Il est possible d'exploiter plus largement les initiatives privées dans un système à « orientation publique » en s'appuyant sur les mesures déjà en place, telles que les incitations contenues dans les mandats de performance, les financements calculés selon les effectifs et les possibilités d'études et de recherche hors des frontières de la Suisse. Il faudrait utiliser les financements et les prestations privés pour renforcer les incitations et intensifier la concurrence entre les établissements, afin d'appeler l'attention sur des catégories d'étudiants négligées, notamment ceux qui souhaitent apprendre tout au long de leur vie, et accroître les ressources pour permettre une diversité plus grande encore des programmes disponibles.

## PARTIE II

### Chapitre 10

# **L'information indispensable à la prise de décision : situation actuelle et améliorations nécessaires**

*On examine dans ce chapitre les points forts et les faiblesses de la base de connaissances dont s'inspire la formulation des politiques pour le secteur tertiaire. Il faudra multiplier les efforts pour satisfaire les besoins d'information des pouvoirs publics, des apprenants et d'autres parties prenantes. L'adoption de nouvelles techniques de gestion ferait notamment peser de nouvelles exigences sur le système d'information. Si sa haute qualité ne fait aucun doute, la recherche sur l'éducation tertiaire est sporadique et insuffisamment coordonnée et exige une base stable.*

### 10.1. Le besoin d'information

En Suisse, comme dans le reste de la zone de l'OCDE, les statistiques de l'éducation tertiaire sont régulièrement recueillies ; elles couvrent les établissements, les étudiants, les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage, les diplômés et le devenir professionnel des diplômés, le financement de la recherche, etc. Les données collectées fournissent l'information de base au grand public ; elles servent aussi à éclairer les choix entre les différentes stratégies et options auxquelles peuvent faire appel les gouvernements et les autorités au niveau de la Confédération et des cantons, les établissements (et programmes) d'éducation tertiaire, les étudiants actuels et potentiels et leurs futurs employeurs. Pour aussi utile que puisse être cette information, les réformes en cours dans l'éducation tertiaire soulèvent des questions nouvelles et mettent en jeu des acteurs à la fois plus nombreux et différents. Les nouvelles orientations font peser des charges plus variées et plus lourdes sur les processus de collecte de données et mettent en évidence certaines lacunes de l'information de base qui, jusqu'à présent, ne figurait pas au premier rang de la politique de développement ou dans les décisions des parties prenantes. La Suisse partage avec d'autres pays de l'OCDE une véritable mosaïque d'activités de collecte d'information sur l'enseignement, caractérisée par une couverture incomplète et des compétences inégales. La « mosaïque » actuelle combine des points forts avec des lacunes et, de ce fait, ne parvient pas à constituer un système d'information capable de tirer parti du travail et des capacités de tout l'éventail des parties prenantes pour fournir un ensemble opportun, exact et utile d'information propre à améliorer la prise de décision.

Les examinateurs de l'OCDE sont certains que la plupart des acteurs qui s'intéressent aux orientations de l'éducation tertiaire, à ses prestations et à ses résultats apprécient les statistiques, indicateurs et enquêtes disponibles et en font un usage croissant. Des données importantes et certains résultats de la recherche ont été présentés au cours de la mission d'examen et l'on semble admettre, sans toutefois l'exprimer clairement, que l'avancement de l'évaluation et de la stratégie nécessitera des données et des informations faisant l'objet d'une collecte systématique et cohérente. En fait, il se pourrait que la volonté d'avoir accès à une information plus précise, la conscience qu'il existe des lacunes dans certains domaines de données et de recherches par ailleurs solides et utiles et le sentiment ressenti dans certains milieux que des

améliorations s'imposent, puissent concourir à ce que se mettent en place un ensemble de conditions propices à un renouvellement en profondeur des méthodes de collecte des données sur le terrain. A cet égard, la Suisse pourrait bien devenir un modèle pour d'autres pays dans le domaine de la collecte systématique d'informations sur l'éducation tertiaire.

Les raisons d'entreprendre un aménagement important de la collecte et de la recherche d'information tiennent à l'orientation actuelle de l'action des pouvoirs publics dans le contexte spécifique de la Suisse :

- Le caractère décentralisé de la gouvernance en Suisse rend plus difficile de recueillir des données statistiques et de conduire des enquêtes à l'échelle du système et du pays dans des domaines hautement pertinents, notamment l'accès aux études et la réussite dans toute l'éducation tertiaire (comprenant les universités, les hautes écoles spécialisées et les autres établissements et programmes de niveau tertiaire), ainsi que la mobilité intercantonale. Compte tenu d'une meilleure coordination entre la Confédération et les cantons, entre les agences gouvernementales et les établissements d'enseignement et de recherche, et entre le système éducatif et le public, on pourrait identifier d'autres domaines où l'information systématiquement collectée au niveau du système et du pays s'avérerait utile.
- La restructuration et l'expansion du système d'éducation tertiaire requièrent une conception nouvelle et une extension de la base actuelle des statistiques et des résultats d'enquêtes. On dispose donc d'une bonne occasion de revoir les traditions bien ancrées de collecte des données relatives à l'éducation tertiaire.
- Au moment où les activités de coordination et l'action stratégique s'intensifient au niveau national, de nombreuses lacunes apparaissent dans la coordination et les liens entre divers projets de collecte de données et d'enquêtes couvrant certains aspects de l'éducation tertiaire concernant son ampleur, sa diversité, ses activités et ses résultats. Par exemple, il n'y a pas d'adéquation entre les statistiques sur les étudiants et l'enseignement et celles qui couvrent la recherche ; les données sur le financement de la recherche ne sont pas faciles à comparer avec celles sur l'utilisation des ressources dans les établissements d'éducation tertiaire et le secteur tout entier ; les données de l'enseignement professionnel ne s'alignent pas sur les statistiques de l'éducation tertiaire. Le problème de fond est celui de la cohérence, avec une conception de l'enseignement, de la formation, de la création, de la diffusion et de l'utilisation du savoir qui transcende les frontières entre programmes, établissements et secteurs.
- Les nouveaux impératifs de l'évaluation et de la transparence publique appellent une information différente, plus abondante et plus actuelle. Les

données disponibles couvrent des aspects de l'infrastructure, les ressources et, dans une moindre mesure, les processus et les produits (notamment les taux de fréquentation et le nombre des diplômés). La collecte des données et les enquêtes approfondies devront être centrées sur les produits et les résultats au niveau des programmes, des établissements et du système dans son ensemble.

- A mesure que la fonction des établissements d'éducation tertiaire devient plus stratégique et alors que les besoins de notification (aux fins d'allocation des ressources, d'évaluation, d'accréditation, etc.) se sont sensiblement accrus depuis quelques années, les établissements ne peuvent plus procéder à une collecte d'information distincte pour chaque objectif. Ils sont mis au défi de rassembler toute l'information recueillie à leur niveau institutionnel, en considérant sérieusement les avantages et les inconvénients de coordonner la collecte de l'information nationale à ce même niveau.
- Outre les notifications statistiques et la collecte des données aux fins de l'évaluation, les analyses et les recherches ciblées complètent la base d'informations nécessaire à la prise de décision. Comme nous le verrons ci-dessous, la recherche sur l'éducation tertiaire est restée trop limitée quant à la portée et au champ couvert. Dans ce domaine, l'aide et le développement restent nécessaires.

Les expériences vécues au cours de l'examen ont incité l'équipe des examinateurs de l'OCDE à étudier de plus près les questions de statistiques, d'information et de recherche sur l'enseignement supérieur, ce qui n'était pas prévu au départ pour les raisons suivantes. Premièrement, des résultats de recherche couvrant une vaste gamme de questions figuraient en annexe au premier projet du rapport de base suisse, mais ont été ultérieurement omis de la version finale de ce rapport, dont la base empirique est constituée, pour l'essentiel, de statistiques officielles couvrant un champ plus étroit. En outre, le rapport de base contient relativement peu d'information statistique au sujet de l'enseignement supérieur, sauf en ce qui concerne les universités. Les hautes écoles spécialisées sont si nouvelles qu'il n'est pas possible de faire état de résultats correspondant au nouvel ensemble d'établissements issus de fusions. On aurait cependant pu présenter des informations relatives aux établissements et programmes qui ont fusionné pour leur donner naissance. Qui plus est, les différents acteurs n'ont pas tous le même niveau de connaissance et de compréhension des structures simples et plus complexes, des affectations et des tendances. Par exemple, l'équipe de l'OCDE s'est trouvée confrontée à une large gamme de conjectures au sujet des taux d'entrée dans l'éducation tertiaire et des taux d'obtention des diplômes. Enfin, les données statistiques sur les effectifs, la recherche et le financement de l'enseignement supérieur présentées au cours de la visite ont démontré à quel point la



coordination pourrait contribuer à approfondir et renforcer la base d'information mise à la disposition des intéressés.

## 10.2. L'état actuel de la collecte des statistiques et de l'information issue de l'évaluation

On estime en général que l'Office fédéral de la statistique, sis à Neuchâtel, est la principale instance chargée de recueillir l'information relative à l'éducation tertiaire. L'Office collecte et diffuse les données de base sur le nombre des établissements, des enseignants, des étudiants, etc., et a intensifié ses activités pour faire face à la demande nouvelle. Par exemple, il s'est adapté au renouveau d'intérêt manifesté vis-à-vis des indicateurs en mettant notamment au point des moyens de présenter les données de façon à permettre une meilleure appréciation des performances du système. L'Office s'appuie aussi sur des enquêtes effectuées à titre volontaire par des individus ou des organisations, par exemple des étudiants, des diplômés, des enseignants et des employeurs.

L'Office bénéficie d'une bonne réputation et de la confiance du public et assure l'interprétation des données rassemblées et collectées selon des modalités utiles, neutres, convaincantes et respectueuses des limites imposées. Diverses commissions examinent les données disponibles à des fins diverses, et recommandent des améliorations le cas échéant. Les divers intéressés ont donc toute latitude de participer aux activités de l'Office.

Malgré ces avantages manifestes, l'équipe des examinateurs de l'OCDE a pu déceler des lacunes et des domaines où certaines améliorations pourraient intervenir. Notre attention a été attirée, entre autres sur les aspects suivants :

- Le système de coordination de la collecte de données par l'Office fédéral de la statistique est si complexe qu'il reste difficile d'avoir une vue d'ensemble des concepts sur lesquels repose la collecte des données, de leur degré de complétude et de cohérence, et de l'utilité des données recueillies.
- La collecte de données nouvelles est limitée par les contraintes budgétaires.
- L'approche retenant des indicateurs est adoptée, mais sans que l'on fasse beaucoup d'efforts manifestes pour rénover ou étendre les activités existantes de collecte afin d'aller dans le sens de cette approche. Le système de collecte des données reflète fortement les intérêts des organismes gouvernementaux et l'orientation des experts en statistique. Lorsqu'elles sont recueillies, les données ne sont pas encore présentées sous la forme la plus utile à la prise de décision par la haute direction des établissements d'éducation tertiaire.

Comme l'ont noté les experts de l'OCDE, il n'y a pas de convergence de vues sur la manière dont les exigences croissantes de la transparence et

L'augmentation des activités relatives à l'appréciation de la qualité (systèmes d'évaluation appliqués dans les divers établissements d'éducation tertiaire, exigences nationales d'évaluation dans le secteur non universitaire, accréditation, etc.) doivent figurer dans un système global d'information. A l'heure actuelle, les établissements d'éducation tertiaire se livrent souvent à des activités distinctes de collecte des données, ce qui représente une charge de travail et des contraintes de temps considérables, compte tenu des ressources disponibles, pour obtenir des données de qualité incertaine. En même temps, les décideurs constatent que les statistiques collectées au niveau national sont moins bien adaptées aux fins de l'évaluation institutionnelle. Bien que les universités s'affirment satisfaites de la possibilité qui leur est donnée de choisir les approches d'évaluation qui leur conviennent et ne souhaitent donc pas de réalignement étroit de la collecte nationale et institutionnelle, la plupart d'entre elles se prononcent en faveur d'une gamme déterminée d'approches et pourraient tirer profit d'une coopération plus étroite et, dans certains cas, d'un alignement des efforts. Une telle coopération, qui recueille l'accord de principe des recteurs d'universités, pourrait s'orienter vers d'éventuelles révisions des statistiques nationales visant à les adapter plus étroitement aux exigences de l'évaluation ; vers la mise en place dans chaque établissement d'éducation tertiaire d'éléments communs de collecte des données, à la fois pour accroître la qualité des données et pour permettre des comparaisons d'échelle, d'utilisation des ressources et de résultats ; et vers l'exploration conjointe de moyens permettant de renforcer la collecte des données et la « recherche institutionnelle » dans les établissements d'éducation tertiaire.

Divers efforts sont actuellement tentés en Suisse pour coordonner la collecte de l'information relative aux divers exercices d'appréciation et d'évaluation. Le nouvel organisme d'accréditation et d'assurance de qualité a pour mission de mettre au point des recommandations en vue de la préparation des activités d'évaluation, mais seule une partie de ces diverses activités, estime-t-on, devrait être couverte. Les conférences des recteurs ont aussi pris des mesures dans ce sens. Les examinateurs de l'OCDE ont noté que ces activités étaient, jusqu'à présent, prudentes et incomplètes. Les universités qui se livrent d'ores et déjà à d'importantes activités d'évaluation pourraient sans doute prendre la tête des opérations en rassemblant les divers intéressés. Par ailleurs, on pourrait étudier les efforts analogues tentés, entre autres en France et en Allemagne, pour en tirer d'utiles enseignements quant aux orientations plus ou moins intéressantes qu'ils recèlent.

### **10.3. La recherche sur l'enseignement supérieur**

L'équipe des examinateurs de l'OCDE a eu l'occasion d'étudier certaines recherches portant sur des aspects spécifiques de l'éducation tertiaire. Les

études et les rapports ont un fondement théorique solide, utilisent des méthodes adaptées, présentent des résultats pertinents, tandis que leurs interprétations et leurs conclusions sont claires et équilibrées. On trouve plusieurs de ces études dans le projet de rapport de base suisse. Il n'en reste pas moins que, dans son ensemble, l'éducation tertiaire reste un domaine de recherche marginal. Des études isolées, aussi remarquables soient-elles, ne constituent pas un effort de recherche complet, faisant appel au travail plus ou moins continu d'un groupe de chercheurs. Le Centre suisse de la coordination pour la recherche en éducation, dans le canton d'Argovie, stimule la recherche, notamment sur l'éducation tertiaire, mais ne dispose pas de ses propres capacités de recherche, ni de grands moyens permettant de financer la recherche. Il n'a jamais été conçu pour avoir le monopole de la recherche sur l'éducation tertiaire.

L'équipe des examinateurs de l'OCDE considère qu'une recherche plus substantielle sur l'éducation tertiaire constitue le complément indispensable à l'expansion des statistiques et indicateurs et à l'augmentation de l'information rassemblée pour répondre à la demande de transparence et d'évaluation. Cette recherche devra être analytique, prospective et moins préoccupée des questions relatives à l'action quotidienne qui font, en tout état de cause, l'objet d'autres types d'évaluation. La recherche doit aller au-delà du « quadrillage » habituel des statistiques, et permettre de repérer les problèmes, de chercher les solutions et d'isoler les facteurs qui contribuent à la réussite ou à l'échec des concepts appliqués à l'éducation tertiaire.

En centrant délibérément l'attention sur l'éducation tertiaire, la recherche, dans son acception générale, répondrait aux inquiétudes sur les faiblesses des sciences humaines et sociales. A cet égard, la recherche ciblée sur l'éducation tertiaire s'attacherait à ces domaines, mais déboucherait aussi sur des observations et des conclusions se rapportant à la science et à l'ingénierie. La recherche sur l'éducation tertiaire peut être à la fois exigeante en théorie et pertinente dans la pratique. L'équipe des examinateurs de l'OCDE considère donc cette recherche comme un axe prioritaire de la recherche suisse, propre à promouvoir les sciences sociales et humaines. Le Fonds national suisse pourrait notamment en faire un pôle de recherche et lui permettre de s'établir et de se consolider dans un environnement stable. Sachant que certaines universités, notamment celles de Genève et de Zurich, semblent déjà s'intéresser à ce domaine, ce soutien permettrait d'orienter ces intérêts vers une analyse critique visant à la mise en place et à la réalisation de politiques synergiques au sein d'établissements dynamiques, efficaces, novateurs et adaptés aux besoins.

## 10.4. Les nouveaux moyens de communication

Dans cette perspective, la recherche sur l'éducation tertiaire pourrait contribuer à un élargissement des visions stratégiques et des conceptions de l'évaluation. Par exemple, le projet de recherche pourrait être guidé par les grandes questions qui se posent – compatibilité entre la prééminence de la recherche dans les universités suisses et l'amélioration de l'enseignement ; changements de la logique des programmes par l'instauration de l'ECTS et des cursus de cycle court ; ou effet du reclassement des hautes écoles spécialisées sur les compétences des étudiants. Un meilleur équilibre entre l'information statistique et opérationnelle de base, d'une part, et de l'autre, une recherche sur l'éducation tertiaire qui prendrait pleinement en compte les opinions et les motivations des acteurs, les causes des principaux problèmes et l'impact des réformes, enrichirait sans aucun doute la réflexion de ceux qui, en Suisse, s'intéressent au premier chef à la situation actuelle et aux options futures.

En Suisse comme dans d'autres pays, les rapports entre la collecte systématique de l'information sur l'éducation tertiaire et les politiques menées dans ce domaine sont problématiques. Par exemple, il arrive souvent que les statistiques et la recherche ne répondent pas à la demande des pouvoirs publics. Il se peut aussi que les données et les résultats de la recherche ne soient pas bien compris par tous les acteurs. Les résultats de la recherche et les statistiques sont souvent ignorés s'ils ne correspondent pas aux attentes des acteurs. Ces derniers peuvent être habitués à l'idée que la plupart des informations nécessaires à la prise de décision ne sont, de toute façon, pas disponibles. Il est donc évident qu'un supplément d'information systématique en tant que tel ne garantit nullement des choix politiques plus judicieux. Il est tout aussi évident que tous les acteurs ne sont pas prêts à consacrer des investissements substantiels à l'amélioration de la base systématique des données. Dans divers pays, l'absence de communication, de compréhension et de confiance est à l'origine de l'existence de systèmes plus ou moins séparés de collecte d'information pour les divers organes gouvernementaux et les administrateurs de l'enseignement supérieur et d'une filière distincte de recherche sur l'enseignement supérieur, qui fonctionne à partir des universités. Bien que ces divers systèmes aient, à certains égards, des fonctions spécifiques, ils impliquent aussi des chevauchements inutiles et renforcent souvent des obstacles à la communication dont tous ont à pâtir.

L'intérêt croissant suscité par la transparence, l'utilisation efficiente des ressources et l'amélioration de la qualité ne peut que se traduire par une action stratégique plus puissante si les rapports s'améliorent entre la production d'information systématique et les grandes orientations dans l'éducation tertiaire. Il faut qu'une nouvelle culture advienne, faite de collecte

et de diffusion d'information stratégique, de raisonnements et de décisions fondés sur l'information. Un pays comme la Suisse, relativement petit et fortement axé sur le consensus, où les notions d'action stratégique dans l'enseignement supérieur se sont rapidement répandues depuis quelques années alors que les bases de données avaient pris auparavant un net retard, pourrait être en mesure de faire un bond en avant dans ce domaine.

L'équipe des examinateurs de l'OCDE formule les recommandations suivantes :

- *Développer les statistiques recueillies et les enquêtes effectuées par l'Office fédéral de la statistique.*
- *Diversifier et exploiter d'autres activités qui produisent des données intéressant le fonctionnement et les résultats du système d'éducation tertiaire (par exemple, les évaluations menées au niveau des établissements).*
- *Coordonner, lorsqu'il y a lieu, la notification et la collecte régulières de données provenant de sources diverses pour constituer une base d'information plus générale et plus utile pour le système tout entier et pour chaque établissement et programme.*
- *Renforcer la capacité nécessaire à une recherche solide, tant au plan de l'analyse que de la théorie, sur les grands problèmes qui se posent actuellement et sur les perspectives et options futures, en premier lieu grâce à une aide ciblée à la recherche. On pourrait, pour répondre à ce besoin, créer un institut de recherche sur l'éducation tertiaire, une telle création devenant possible si l'on fait de l'enseignement et de la recherche tertiaires une priorité pour l'attribution régulière de crédits de recherche.*

PARTIE II  
*Chapitre 11*

**Conclusions et recommandations**

*Ce chapitre rassemble et récapitule les observations et recommandations exposées par les examinateurs de l'OCDE aux chapitres 7 à 10.*

### 11.1. Introduction

La réforme de l'éducation tertiaire est intervenue en Suisse plus tardivement que dans d'autres pays de l'OCDE. Paradoxalement, la vigueur et la capacité d'innovation de la recherche universitaire en sciences et en ingénierie, et la réussite relative de l'enseignement et de la formation (notamment la formation professionnelle) dans la délivrance à la quasi-totalité des jeunes adultes de qualifications inférieures au niveau tertiaire mais leur permettant d'entrer sur le marché du travail, n'incitaient pas à la mise en route de changements importants. De plus, en l'absence de chocs manifestes, actuels ou prévisibles, qui soient de nature à bouleverser l'économie ou la société, les Suisses hésitaient à entreprendre des réformes, étant donné les efforts nécessaires pour prendre en compte les points de vue et les intérêts locaux et infranationaux, rechercher le compromis et parvenir au consensus. C'est ainsi que les taux d'entrée dans l'enseignement de niveau tertiaire sont restés faibles pendant une bonne partie des années 80, que le système de formation professionnelle a gardé un niveau et une forme pratiquement inchangés pendant les années 90 et que la structure sous-jacente – profils des programmes et de la recherche, structures institutionnelles, qualifications d'accès, itinéraires et perméabilité, modes de pilotage et d'administration – n'avait connu, à l'aube du nouveau millénaire, que des changements très modestes.

Désormais, la situation n'est plus la même. L'éducation tertiaire suisse fait l'objet d'importantes réformes. Comme nous l'avons vu, elles relèvent de plusieurs causes immédiates. Il s'agit notamment de l'augmentation de la demande individuelle et sociale d'éducation tertiaire, alimentée en partie par les changements réels, apparents ou prévus, des qualifications et compétences exigées par le marché du travail ; de la vigueur croissante du savoir comme force motrice de l'activité et des performances économiques et de son influence générale sur la vie de tous les jours ; des changements touchant l'ampleur, la nature et la valeur de la recherche dans son acception large, qui appellent de nouvelles approches et un nouvel équilibre de la création du savoir, de sa diffusion et de sa pertinence économique et sociale ; et d'une dynamique « européenne » dans laquelle la Suisse en tant que pays, tout comme les établissements d'éducation tertiaire suisses, leurs enseignants, leurs chercheurs et leurs étudiants, trouvent leur place. Ces phénomènes motivent conjointement les politiques mises en œuvre pour

façonner les activités d'enseignement, de recherche et de sensibilisation et pour encourager et faciliter la réactivité. Les effectifs de l'éducation tertiaire sont deux fois plus élevés en 2002 qu'ils ne l'étaient pendant les années 80. Certaines parties du système de formation professionnelle supérieure fonctionnent désormais sous forme de hautes écoles spécialisées. Le pilotage a pris une dimension plus stratégique par suite de l'instauration de la Nouvelle gestion publique, du poids de plus en plus sensible des forces du marché et des efforts résolus visant à accroître la coordination de l'éducation tertiaire à l'échelon national. Ces changements doivent encore être renforcés par une nouvelle loi qui prendra effet au cours de la période quadriennale qui s'achèvera en 2007.

Les réformes actuellement envisagées cherchent à développer dans le système d'éducation tertiaire les capacités nécessaires pour relever les défis liés à « l'économie du savoir », à « la société du savoir » et à l'interdépendance mondiale croissante des activités économiques et sociales. Les politiques qui doivent être mises en œuvre en 2003 ont pour objectif de résoudre les problèmes du passé et de répondre aux besoins issus de la consolidation des premières réformes, y compris les réactions à l'intérieur du système d'éducation tertiaire à l'accroissement des effectifs et à la création des hautes écoles spécialisées. Les réformes, qu'elles soient en cours ou futures, s'articulent autour d'une stratégie nationale volontariste qui cherche à stimuler une recherche de haute qualité dans les universités et les écoles polytechniques, notamment dans les domaines de la science et de la technologie.

Les réformes en cours reflètent nécessairement la dynamique, les aspects, les circonstances et les contraintes propres à la Suisse. Elles ont en commun avec les réformes entreprises dans d'autres pays de l'OCDE des réussites et des faiblesses. Au nombre des faiblesses on citera, *inter alia*, des incohérences et des mesures inabouties, des disparités dans l'application et des effets inattendus, conséquences de la résistance au changement des parties prenantes et des structures. Tant le contenu et l'orientation des réformes entreprises par la Suisse que l'expérience en elle-même rendent le moment particulièrement propice à l'élargissement du dialogue et des échanges avec les responsables et les experts d'autres pays de l'OCDE. Pour centrer les débats sur des questions au sujet desquelles l'échange des finalités et des approches, des problèmes, des résultats et des réalisations sera le plus utile et plus éclairant, les examinateurs de l'OCDE ont réparti les questions et les recommandations principales sous les quatre grandes rubriques définies dans les chapitres précédents.



## 11.2. Ampleur et portée de l'éducation tertiaire

Les taux d'entrée dans l'éducation tertiaire et de diplômés de l'éducation tertiaire ne sont plus en retard sur ceux des autres pays de l'OCDE. Bien qu'ils restent inférieurs aux moyennes de l'OCDE, ces taux continuent d'augmenter et les forces en jeu amènent à penser que la demande d'accès et d'achèvement d'études de niveau tertiaire sous une forme ou sous une autre continuera de croître. En même temps, alors que les inégalités de longue date entre garçons et filles commencent à s'estomper sous l'effet des efforts soutenus déployés par les pouvoirs publics, les différences de fréquentation et de réussite selon l'origine socio-économique subsistent. Ces différences s'expliquent sans doute en partie par la situation particulière des enfants de parents étrangers. Même les jeunes qui ont suivi toute leur scolarité en Suisse n'ont qu'un tiers de chances d'obtenir une maturité gymnasiale ou professionnelle et sont donc moins bien placés pour accéder à l'éducation tertiaire. En outre, les taux d'entrée dans l'éducation tertiaire varient sensiblement selon le canton d'origine, ce qui tient en partie aux différences de langue et de tradition en matière d'enseignement et de formation, et à la nature de l'activité économique. Les autorités fédérales et cantonales sont conscientes de ces différences et sont désormais convaincues que l'évolution des impératifs économiques exige des taux plus élevés de fréquentation et d'achèvement de l'éducation tertiaire, et ce dans toutes les catégories et notamment celles qui ont été sous-représentées. Les adultes, en particulier ceux qui ne possèdent pas de qualifications tertiaires, doivent figurer en bonne place à cet égard.

Les mesures prises pour revaloriser certaines parties des programmes d'enseignement supérieur professionnel, y compris la fusion d'un grand nombre d'écoles pour constituer les sept hautes écoles spécialisées régionales, représentent une réforme importante qui répond d'ores et déjà aux intérêts très divers du grand nombre de jeunes adultes qui souhaitent actuellement suivre des études de niveau tertiaire. Il en est de même de l'émergence des trois principales filières d'études au cours des premières années de l'éducation tertiaire : programmes de licence suivis dans les établissements de niveau universitaire et principalement axés sur les études de culture générale ; cursus de premier cycle dans les hautes écoles spécialisées où l'accent est mis sur la pratique professionnelle ; et autres programmes de niveau tertiaire qui ne sont pas considérés à présent comme faisant partie de « l'enseignement supérieur » en Suisse.

Ces changements s'associent pour diversifier les programmes et les possibilités d'études au niveau tertiaire et redéfinir ainsi les prestations qui appellent l'attention des pouvoirs publics. Un ensemble de recommandations pourrait, s'il était suivi, aller dans le même sens au moyen d'orientations et d'accords qui permettraient aux étudiants de diversifier leurs choix tout en

facilitant leur parcours. On peut se demander, à ce propos, jusqu'à quel point la diversité des programmes d'études et des spécificités institutionnelles est suffisante, tant entre les secteurs de l'université et les hautes écoles spécialisées qu'à l'intérieur de chacun d'entre eux, et dans quelle mesure chaque université et chaque haute école spécialisée perçoit bien la nature et les mutations de son nouveau rôle. L'autre question qui se pose consiste à savoir dans quelle mesure les jeunes jugent les différentes options offertes par les universités et les hautes écoles spécialisées également attirantes, autrement dit ne les voient pas comme des possibilités de « deuxième choix » mais comme de véritables alternatives. Les politiques pourraient être conçues de façon plus large encore et inclure toute la gamme de l'éducation tertiaire, ainsi que toutes les voies d'accès et les itinéraires existant à ce niveau. L'équipe des examinateurs de l'OCDE formule, en particulier, les recommandations suivantes :

- *Améliorer la perméabilité des voies d'accès et des qualifications, au-delà de la reconnaissance actuelle des différentes maturités.* La perméabilité des voies d'accès sera atteinte de la manière la plus satisfaisante si les changements de parcours n'exigent pas une prolongation exagérée des études, si les conditions offrant la possibilité de passer d'un parcours à un autre sont transparentes et si les institutions adoptent et suivent des règles générales concernant ces changements (plutôt que de les traiter au cas par cas). Il ne faudrait pas que les changements dans les voies d'accès et les parcours éducationnels constituent des cas isolés ; ils devraient plutôt être poursuivis avec suffisamment de persévérance pour montrer qu'il y a une capacité de réponse aux besoins et situations très divers des étudiants. Maturité gymnasiale et maturité professionnelle devraient continuer à jouer chacune leur rôle distinct. Cependant, les premières années d'études suivies dans les universités devraient être assouplies, offrir un soutien aux étudiants qui entrent nantis d'une maturité professionnelle ou d'autres qualifications d'accès inhabituelles, et faciliter la réorientation sans perte de temps pour ceux qui souhaitent changer de domaine. Les hautes écoles spécialisées devraient offrir la même souplesse. La nécessité d'une formation professionnelle d'un an pour les titulaires d'une maturité gymnasiale qui cherchent à intégrer les hautes écoles spécialisées devrait être reconsidérée, soit en révisant les programmes menant à la maturité gymnasiale et professionnelle, soit en adaptant les études de première année dans les hautes écoles spécialisées, voire les deux.
- *Intensifier les efforts visant à promouvoir la participation des jeunes issus de catégories et de cantons sous-représentés, y compris, mais pas uniquement, en mettant en place un soutien à l'apprentissage dans les écoles secondaires, une perméabilité et une souplesse accrues des voies d'accès et des parcours, et un aménagement des services d'orientation et de conseils qui*

engloberaient l'ensemble de l'éducation tertiaire et l'optique de l'apprentissage tout au long de la vie.

- *Améliorer et intégrer la formation des enseignants et l'enseignement préparant aux professions de santé* (entre autres secteurs de la formation professionnelle supérieure) au sein des hautes écoles spécialisées, ce qui permettra, en offrant un plus grand choix de domaines dans celles-ci, de créer les synergies nécessaires.
- *Instaurer le diplôme de licence comme qualification distincte, tant dans les universités que dans les hautes écoles spécialisées.* La licence, que ce soit à l'université ou dans les hautes écoles spécialisées, devrait être conçue par rapport aux demandes actuelles et futures de l'entreprise et en prévision d'une reprise des études soit en vue d'un premier cycle long, soit en vue d'un perfectionnement professionnel. Bien que les licenciés soient plus susceptibles de poursuivre leurs études en vue d'obtenir un diplôme d'enseignement supérieur, la licence devrait également servir comme première étape à l'entrée dans la vie active. Elle devrait être mise en place et favorisée par les actions des pouvoirs publics et au moyen de partenariats entre l'éducation tertiaire et le secteur des entreprises, de façon à bien préciser sa place et empêcher qu'elle devienne soit une qualification terminale pour l'emploi et une voie sans issue, soit simplement le début d'un cycle long sanctionné par un diplôme. D'une manière plus générale, qualifications et itinéraires existants – y compris la nouvelle licence – devraient être conçus comme autant de composantes d'une série cohérente et complémentaire d'options d'éducation tertiaire.
- *Mieux informer et mieux conseiller les futurs étudiants de l'éducation tertiaire et leurs parents,* de la fin de la scolarité de base à la fin du secondaire II. A mesure que les options de l'éducation tertiaire suisse se diversifient, l'insuffisance d'information sur ces options risque d'empêcher l'évolution naturelle de la répartition des étudiants en leur sein. Il y a alors moins de possibilités d'effectuer une estimation éclairée de la demande de main-d'œuvre au regard des coûts constatés (pour tout le pays, chaque canton et chaque étudiant). Le manque d'information exacte sur les choix offerts, les exigences, les parcours, les coûts et les perspectives d'emploi constitue un obstacle tant à l'accès qu'à l'adaptation à l'évolution de la demande dans l'économie tout entière.

### **11.3. L'enseignement, l'apprentissage et la recherche dans des systèmes dynamiques d'éducation tertiaire**

Les réformes en cours se justifient par les nouvelles exigences de « l'économie du savoir » et de la « société du savoir », et par la volonté de répondre au mieux à l'interdépendance transfrontière croissante de l'activité économique et à certaines préoccupations sociales plus générales telles que

l'environnement et l'exclusion. Des réponses ont d'ores et déjà été apportées, notamment par la revalorisation de certaines parties du système de formation professionnelle supérieure au sein des nouvelles hautes écoles spécialisées, ce qui confirme la volonté et l'engagement des autorités et des dirigeants des universités et des hautes écoles spécialisées de renforcer la participation de la Suisse aux activités européennes d'échanges dans l'enseignement supérieur et à d'autres initiatives transfrontières, intercantionales et interinstitutionnelles (qui devront inclure de nouvelles modalités d'offre d'enseignement, en particulier des options d'apprentissage fondées sur la technologie). L'éducation tertiaire suisse se caractérise déjà par un nombre relativement élevé d'enseignants et d'étudiants étrangers.

A propos des mesures prises jusqu'à présent, l'équipe des examinateurs de l'OCDE se demande si elles reflètent une optique suffisamment globale de l'enseignement, de l'apprentissage et de la recherche dans la « société du savoir », que ce soit à l'échelon national ou international. Ses recommandations vont dans le sens d'une insertion plus complète de ces activités dans les tendances et les structures issues de la « société du savoir ». L'équipe de l'OCDE formule, en particulier, les recommandations suivantes :

- *Adapter la pédagogie de manière à répondre à la diversité croissante des origines, des talents et des parcours des étudiants au sein d'une éducation tertiaire élargie.* Les changements touchant aussi bien la composition de l'effectif étudiant potentiel que la concurrence entre établissements exigent un examen plus attentif des pratiques pédagogiques en usage dans les universités, les hautes écoles spécialisées et les autres programmes de niveau tertiaire. Les modules et programmes d'études des universités devraient prendre en compte des moyens nouveaux et différents d'interroger la base des connaissances et d'en tirer des enseignements. Les étudiants des hautes écoles spécialisées et autres établissements de niveau tertiaire, tout autant que ceux des universités, ont besoin d'être en contact avec les interrogations, les réflexions et les découvertes de la recherche de pointe.
- *Pousser plus loin la recherche et l'enseignement dans les sciences sociales et humaines en y intégrant des dimensions interdisciplinaires.* La volonté d'augmenter l'investissement public dans la recherche, notamment en sciences et en technologie, devrait être l'occasion de rechercher un nouvel équilibre des profils, des finalités et des méthodes de la recherche. La recherche en sciences sociales et humaines devrait bénéficier d'un soutien renforcé. Une telle coordination à l'échelle du système peut aussi bénéficier de la recherche menée dans les sciences sociales, les sciences humaines et au sein de travaux interdisciplinaires. L'enseignement et la recherche interdisciplinaires devraient d'ailleurs être encouragés dans l'ensemble de l'éducation tertiaire. A cet égard, l'intégration des sciences sociales et

humaines dans les programmes de sciences et d'ingénierie des écoles polytechniques représente un progrès important et opportun.

- *Renforcer davantage les dimensions sociales et interdisciplinaires des activités de recherche.* La volonté d'augmenter l'investissement public dans la recherche, notamment en sciences et en technologie, devrait être l'occasion de parvenir à un nouvel équilibre des profils, des finalités et des méthodes de la recherche. En matière de recherche, les critères d'excellence devraient être élargis par rapport aux critères universitaires classiques pour inclure les contributions au débat public et à la quête de solutions pratiques concernant certaines grandes questions de société (liées en partie à l'émergence de la société du savoir), notamment les atteintes à l'environnement, l'affaiblissement du tissu social et le vieillissement de la population. Ces problèmes, entre autres, peuvent aussi tirer profit de la recherche en sciences sociales, en sciences humaines et au sein de travaux interdisciplinaires. Bien que certains de ces domaines figurent au nombre des priorités de financement, et que l'intégration des sciences sociales et humaines aux programmes de sciences et d'ingénierie des écoles polytechniques ait bien avancé, il serait bon de prêter plus d'attention au potentiel théorique, économique, social et culturel d'autres disciplines et du travail interdisciplinaire.
- *Donner une vigueur nouvelle aux activités d'enseignement et de formation professionnels dans les universités, les hautes écoles spécialisées et d'autres institutions tertiaires,* notamment en établissant des liens plus étroits avec l'industrie. Malgré la solide tradition suisse de l'éducation des adultes et de l'éducation continue dans la formation professionnelle supérieure, l'enseignement et la formation professionnels devraient être conçus de façon nouvelle et être encouragés par de nouvelles politiques favorables à de larges partenariats. Ces politiques devraient avoir pour objet d'intensifier l'engagement des parties en cause en dépassant les arrangements informels qui existent aujourd'hui. Des politiques ciblées devraient étendre les transferts de technologie et l'enseignement et la formation professionnels aux PME, ce qui modifierait la participation des universités tout comme celle des hautes écoles spécialisées. De nouvelles incitations, peut-être incorporées aux mandats de performance, pourraient être utilisées pour encourager les partenariats entre les universités, les hautes écoles spécialisées et d'autres institutions d'éducation tertiaire.
- *Étendre l'internationalisation de l'éducation tertiaire suisse à l'enseignement et aux programmes d'études.* Les politiques et les pratiques institutionnelles devraient viser à promouvoir les modules et programmes qui s'inspirent des spécificités et des points de vue de tous les pays et s'y adaptent, en s'appuyant sur la diversité culturelle et linguistique propre à la Suisse. Des mesures devraient être prises pour adapter les programmes et les

conditions d'études de façon à accueillir les enfants de nationalité étrangère ou dont les parents sont nés à l'étranger et qui ont suivi l'enseignement primaire et secondaire dans les écoles suisses, et pour faciliter et promouvoir davantage la mobilité, à l'intérieur du pays entre zones linguistiques ainsi qu'au-delà des frontières nationales, y compris avec des pays autres que frontaliers. Les stratégies de recrutement, d'échange et d'engagement au niveau international de personnel enseignant dans les universités et hautes écoles spécialisées devraient être élargies et renforcées de manière à contribuer à la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et à l'amélioration des programmes d'études, ainsi qu'à l'excellence de la recherche. L'utilisation d'une deuxième et troisième langues d'enseignement devrait être considérée comme l'un des éléments de ces stratégies. L'internationalisation, en tant que concept qui guide la politique et la pratique, devrait être axée sur le contenu et la nature des programmes et modules, et pas uniquement sur la mobilité et la coopération internationales.

- *Améliorer les conditions de travail et d'emploi du personnel de niveau inférieur et intermédiaire.* Certaines mesures ont bien été prises récemment pour créer de meilleures conditions pour le personnel qui se situe entre les catégories intermédiaires et supérieures, mais d'autres dispositions s'imposent.

#### **11.4. Gouvernance et organisation : incitations et capacité de changement**

Les principaux acteurs et experts suisses s'accordent à penser que l'éducation tertiaire ne pourra répondre aux demandes et aux défis nouveaux qui lui sont posés que si l'on fait une plus large place à l'initiative et aux aptitudes dans chaque établissement, tout en allouant les ressources nécessaires pour soutenir très généralement les orientations mises en avant en faveur du système tout entier. La Nouvelle gestion publique, aux termes de laquelle les universités et les hautes écoles spécialisées ont obtenu une autonomie importante et sont tenues de rendre des comptes, a été instaurée et assez rapidement adoptée. Jusqu'à présent, son application s'avère inégale dans les divers établissements et les effets que l'on en attendait n'ont pas encore donné leur pleine mesure. Les nouvelles mesures prévoient que les établissements existants mis en place et gérés par l'État, qui relèvent pour l'essentiel d'un système de gestion et de financement public, sauront saisir les opportunités et se focaliser sur les objectifs résultant des mandats de performance, et se feront concurrence pour attirer les financements et les étudiants. La concurrence est limitée, dans la pratique, par les contraintes touchant la coopération, le champ d'action et la réglementation et, comme les examinateurs de l'OCDE l'ont déjà fait remarquer, par le manque d'une information qui permettrait aux futurs étudiants et aux tiers bailleurs de

fonds de prendre réellement la mesure des choix offerts. D'un autre côté, les programmes et les établissements d'éducation tertiaire sont confrontés à une concurrence de plus en plus vive de la part de leurs homologues étrangers en ce qui concerne la recherche de pointe et pour attirer les enseignants de plus grand renom et les étudiants les plus prometteurs (qui sont aussi les plus mobiles) du second voire même du premier cycle de l'enseignement supérieur. Cette concurrence ne peut être maîtrisée par les autorités fédérales ou cantonales et représente un stimulant externe fort qui doit être pris en compte à tous les niveaux de décision politique.

Les recommandations cherchent à encourager, en matière de gouvernance et de financement, la poursuite de réformes très pointues, plus clairement à l'écoute des exigences et des défis de « l'économie du savoir » et de la « société du savoir », et en même temps la mise en place de mécanismes permettant de renforcer les capacités, au niveau du système et au niveau des établissements, pour obtenir des réactions efficaces et déterminées. L'équipe des examinateurs de l'OCDE formule, en particulier, les recommandations suivantes :

- *Renforcer encore la coordination au niveau national*, pour mieux mobiliser et attribuer les soutiens et favoriser une coopération productive et efficace entre établissements et dans le pays tout entier, afin d'atteindre les grands objectifs convenus pour l'ensemble de l'éducation tertiaire. Il pourrait être envisagé de réunir sous l'égide d'un seul ministère les fonctions d'éducation tertiaire qui existent au niveau fédéral, et de renforcer les pouvoirs de la Confédération dans des domaines tels que la supervision des incitations destinées à favoriser les activités de définition, d'accréditation et d'évaluation, ainsi que la création et l'entretien de la base d'informations nécessaire à la prise de décision. En outre, une nouvelle entité de la CUS, agissant de façon indépendante, devrait se charger de fournir des analyses et des avis sur les politiques à appliquer et d'entreprendre des activités d'élaboration des programmes et d'édification des capacités pour toute l'éducation tertiaire. On peut penser que, mettant à profit l'expérience et les compétences qui existent dans les programmes et les établissements de l'éducation tertiaire, tout en recherchant les apports de l'industrie et d'autres intervenants extérieurs, une CUS refondée serait en mesure d'avoir une vision prospective du système et de formuler des recommandations sur son évolution adaptées aux besoins de la « société du savoir ». Il se pourrait que cette coordination appliquée à l'ensemble du système limite quelque peu les avantages escomptés de la décentralisation de la prise de décision, des réponses fournies par les établissements et les programmes au défi de la concurrence, du respect des diverses cultures et de l'importance appréciée et reconnue du vote populaire sur toutes les questions, y compris celles qui concernent l'éducation tertiaire. Les mesures proposées ici font

une large place à toutes ces préoccupations et sont véritablement de nature à mieux éclairer et renforcer l'exercice efficace du pouvoir décisionnel dans ces différents contextes.

- *Élargir la marge de décision et les capacités de décision au niveau de la haute direction dans les universités et, plus particulièrement, dans les hautes écoles spécialisées et autres établissements d'enseignement de niveau tertiaire.* Il semble bien, d'après l'expérience vécue jusqu'à présent, que l'autonomie et l'initiative s'exercent à un degré moindre qu'on ne le croit généralement. Les examinateurs de l'OCDE recommandent que la coordination soit améliorée et les capacités de gestion renforcées au niveau des établissements, encouragées et promues par des dispositions qui exigent la mise en place de plans institutionnels et instituent le rôle prépondérant des dirigeants de haut niveau dans le développement de l'évaluation et de systèmes de gestion de l'information, ainsi que dans la négociation, l'obtention et la perception de fonds publics. Il faudrait étudier de plus près la composition et les rôles éventuels que doivent jouer les conseils, préciser les résultats évoqués dans les mandats de performance, et engendrer plus d'information pour étayer les décisions prises par les établissements. Pour que les changements prévus apportés au pilotage du système d'éducation tertiaire aient les effets escomptés, tous ceux qui sont appelés à prendre des décisions doivent avoir les connaissances et les capacités nécessaires pour tirer profit des nouvelles dispositions. Il serait bon d'envisager des mesures destinées à renforcer les compétences et les capacités en matière de gestion dans les établissements et les ministères, notamment en augmentant les effectifs de personnel qualifié spécialisé dans la préparation et la prise de décisions en matière d'orientation et de gestion. Enfin, pour encourager l'initiative au moment où l'on attend des mandats de performance et du financement privé qu'ils contribuent à définir les résultats, il serait sans doute utile de prévoir une certaine « marge de risque » dans le financement et l'appréciation de ces résultats. Cette marge aurait pour objet d'encourager des initiatives nouvelles, voire exploratoires et susceptibles d'échouer, dans des domaines tels que le recrutement des étudiants ; le contenu, l'exécution et les caractéristiques des programmes ; les partenariats entre niveaux, entre secteurs et avec les entreprises ; et les arrangements concernant le recrutement du personnel. Toutes ces recommandations spécifiques s'insèrent d'une façon générale dans le cadre de la Nouvelle gestion publique. La NGP est encore assez largement une nouveauté dans l'éducation tertiaire en Suisse et évolue principalement par approximations successives dans des domaines comme les pouvoirs des conseils par rapport à ceux des dirigeants de haut niveau, les relations entre la direction et les enseignants, et les rôles respectifs joués par les mécanismes incitatifs, les contrats et la gestion des ressources humaines. Il



faudrait prévoir un compte rendu plus systématique des expériences tentées, avec l'aide des pouvoirs publics et éventuellement sous la direction d'une CUS (Conférence universitaire Suisse) refondée, pour fournir une base à des solutions alternatives et à des adaptations probablement nécessaires dans le cadre de la mise en œuvre de la NGP.

- *Faire une plus large place aux initiatives du secteur privé.* Il est possible d'exploiter plus largement les initiatives privées dans un système à « orientation publique » en s'appuyant sur les mesures déjà en place, telles que les incitations contenues dans les mandats de performance, les financements calculés selon les effectifs et les possibilités d'études et de recherche hors des frontières de la Suisse. Il faudrait utiliser les financements et les prestations privés pour renforcer les incitations et intensifier la concurrence entre les établissements existants, afin d'appeler l'attention sur des catégories d'étudiants négligées, notamment ceux qui souhaitent apprendre à tout âge, et accroître les ressources afin de permettre une diversité plus grande encore des programmes disponibles.

### **11.5. L'information nécessaire à la prise de décision**

L'expansion du système et sa complexité croissante, l'augmentation du nombre des acteurs et des spécialistes essentiels et le rôle plus important attribué à l'évaluation des processus de l'éducation tertiaire et de ses effets exigent une amélioration sensible de la base des connaissances de l'enseignement supérieur. S'il est vrai que tous les pays de la zone de l'OCDE auraient beaucoup à gagner d'un système d'information accessible, complet et bien à jour pour prendre leurs décisions en toute connaissance de cause, la Suisse est particulièrement bien placée pour créer un système qui pourrait servir de modèle aux autres pays. Les progrès récents accomplis dans la collecte des données, conjugués aux nouvelles exigences de collecte de données dans la phase dynamique actuelle de l'évolution de l'enseignement suisse (comme en témoignent notamment l'intérêt accru porté aux analyses prospectives des grands problèmes et les premiers pas effectués vers la mise en place de processus et de critères d'évaluation), offrent la possibilité de structurer et de coordonner toutes les activités de collecte de l'information afin de soutenir et d'éclairer la prise de décision par la totalité des acteurs, qu'ils se situent au niveau de la Confédération, des cantons ou des établissements, et par les futurs étudiants, les entreprises et les autres tiers intéressés.

Les recommandations proposées ci-dessous sont destinées à faire avancer la réflexion dans ce sens. L'équipe des enquêteurs de l'OCDE formule, en particulier, les recommandations suivantes :

- *Développer les statistiques recueillies et les enquêtes effectuées par l'Office fédéral de la statistique.*

- *Diversifier et exploiter d'autres activités qui produisent des données intéressant le fonctionnement et la performance du système d'éducation tertiaire (par exemple, les évaluations menées au niveau des établissements).*
- *Coordonner, lorsqu'il y a lieu, la notification et la collecte régulières de données provenant de sources diverses pour constituer une base d'information plus générale et plus utile pour le système tout entier ainsi que pour chaque établissement et programme.*
- *Renforcer la capacité nécessaire pour procéder à une recherche solide, tant au plan de l'analyse que de la théorie, sur les grands problèmes qui se posent actuellement et sur les perspectives et options futures, en premier lieu grâce à une aide ciblée à la recherche. On pourrait, pour répondre à ce besoin, créer un institut de recherche sur l'éducation tertiaire, une telle création devenant possible si l'on fait de l'enseignement et de la recherche tertiaires une priorité pour l'attribution régulière de crédits de recherche.*

## **Bibliographie**

- BMBWK (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur), *Guide statistique*, Vienne.
- CDIP (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique) (2000), *L'éducation secondaire II*, Berne.
- CONFÉRENCE DES OFFICES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DE SUISSE ALÉMANIQUE (2000), *La formation professionnelle en Suisse*, Berne.
- OCDE (1991), *Examen des politiques nationales d'éducation – Suisse*, Paris.
- OCDE (1996), *La formation tout au long de la vie pour tous*, Paris.
- OCDE (1999), *Préparer les jeunes au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris.
- OCDE (2001), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- STAEHLIN-WITT, E. et PARISI, P. (1999), « Cost of studies, financing of studies and study mode », *European Journal of Education*, vol. 34, n° 4.
- STERN, S. et WAGNER, A. (1999), *International Perspectives on the School to Work Transitions*, Hampton Press, Cresskill, New Jersey.
- SUISSE, OFFICE FÉDÉRAL DE L'ÉDUCATION ET DE LA SCIENCE (2001), *L'enseignement supérieur en Suisse*, Berne, p. 7.

## Glossaire

<b>AIU</b>	Accord intercantonal universitaire
<b>ASSH</b>	Académie suisse des sciences humaines et sociales
<b>ASSM</b>	Académie suisse des sciences médicales
<b>ASSN</b>	Académie suisse des sciences naturelles
<b>CASS</b>	Conseil des académies scientifiques suisses
<b>CDEP</b>	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique
<b>CDIP</b>	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
<b>CDS</b>	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires
<b>CEPES</b>	Centre européen pour l'enseignement supérieur
<b>CEPF</b>	Conseil des écoles polytechniques fédérales
<b>CERN</b>	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
<b>CFHES</b>	Commission fédérale des hautes écoles spécialisées
<b>CHES</b>	Conseil des hautes écoles spécialisées
<b>COST</b>	European co-operation in the field of scientific and technical research
<b>CRUS</b>	Conférence des recteurs des universités suisses
<b>CSHES</b>	Conférence suisse des hautes écoles spécialisées
<b>CSST</b>	Conseil suisse de la science et de la technologie
<b>CTI</b>	Commission pour la technologie et l'innovation
<b>CUS</b>	Conférence universitaire suisse
<b>DS</b>	Diploma Supplement
<b>ECTS</b>	Système européen de crédits capitalisables
<b>EPF</b>	École polytechnique fédérale
<b>EPFL</b>	École polytechnique fédérale de Lausanne
<b>ESA</b>	Agence spatiale européenne
<b>ESPA</b>	Enquête suisse sur la population active
<b>ETHZ</b>	École polytechnique fédérale de Zurich
<b>EUA</b>	European University Association
<b>FHA</b>	Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz
<b>FHBB</b>	Fachhochschule beider Basel Nordwestschweiz
<b>FHNW</b>	Fachhochschule Nordwestschweiz
<b>FHO</b>	Fachhochschule Ostschweiz
<b>FHSO</b>	Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz
<b>FHZ</b>	Fachhochschule Zentralschweiz
<b>FNP</b>	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage

<b>FNS</b>	Fonds national suisse de la recherche scientifique
<b>FRT</b>	Formation, recherche et technologie
<b>GSR</b>	Groupement de la science et de la recherche
<b>HEP</b>	Haute école pédagogique
<b>HES</b>	Haute école spécialisée
<b>HESBE</b>	Haute école spécialisée bernoise
<b>HESSO</b>	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
<b>IDHEAP</b>	Institut de hautes études en administration publique
<b>IFAEPE</b>	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
<b>IMHE</b>	Institutional management in higher education
<b>IPS</b>	Institut Paul Scherrer
<b>ISB</b>	Institut suisse de bioinformatique
<b>ISREC</b>	Institut suisse de recherche expérimentale sur le cancer
<b>IUHEI</b>	Institut universitaire de hautes études internationales
<b>LAU</b>	Loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles
<b>LFEM</b>	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux
<b>LHES</b>	Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées
<b>OAQ</b>	Organe d'accréditation et d'assurance qualité
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OFES</b>	Office fédéral de l'éducation et de la science
<b>OFFT</b>	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
<b>OFS</b>	Office fédéral de la statistique
<b>OIF</b>	Organisation internationale de la francophonie
<b>PDC</b>	Parti démocrate-chrétien suisse
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNR</b>	Programme national de recherche
<b>PP</b>	Programme prioritaire
<b>PRD</b>	Parti radical-démocratique suisse
<b>PRN</b>	Pôle de recherche national
<b>PSS</b>	Parti socialiste suisse
<b>SATW</b>	Académie suisse des sciences techniques
<b>SHARE</b>	Swiss house for advanced research and education
<b>SNI-RSI</b>	Réseau suisse d'innovation
<b>SSO</b>	Bureau des affaires spatiales (Swiss space office)
<b>SUPSI</b>	Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
<b>UDC</b>	Union démocratique du centre
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNESCO</b>	United nations educational, scientific and cultural organization
<b>ZFH</b>	Zürcher Fachhochschule

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	11
<i>Partie I</i>	
<b>Rapport de base</b>	
<b>Résumé du rapport de base</b> .....	18
<b>Chapitre 1. La Suisse</b> .....	23
1.1. Le pays et sa population.....	24
1.2. Histoire et organisation politique .....	28
1.3. Coopération entre la Confédération et les cantons.....	30
<b>Chapitre 2. Le système suisse d'éducation</b> .....	31
2.1. Structure du système d'éducation .....	32
2.2. Partage des responsabilités.....	36
2.3. Niveau de formation .....	37
<b>Chapitre 3. Le degré tertiaire de l'éducation en Suisse</b> .....	41
3.1. La formation professionnelle supérieure.....	42
3.2. La dualité du système des hautes écoles : hautes écoles universitaires et hautes écoles spécialisées .....	45
3.3. La recherche en Suisse .....	74
3.4. Relations internationales des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et de l'administration .....	84
3.5. Programmes d'encouragement .....	88
3.6. Formation continue .....	94
3.7. La relation des hautes écoles avec l'économie et la société .....	97
<b>Chapitre 4. Le financement de la formation tertiaire</b> .....	101
4.1. Structure du financement des hautes écoles universitaires.....	102
4.2. Structure du financement des hautes écoles spécialisées.....	104
4.3. Formation, recherche et technologie 2000-2003 .....	105
<b>Chapitre 5. Les réformes dans la formation tertiaire</b> .....	107
5.1. Le processus de réforme 2000-2007 des hautes écoles .....	109
<b>Tableaux d'annexe</b> .....	113
<b>Bibliographie</b> .....	123

## Partie II

**Rapport des examinateurs**

<b>Chapitre 6. Introduction</b> .....	131
6.1. Les politiques d'éducation tertiaire et la fonction d'un examen de l'OCDE .....	132
6.2. Caractéristiques de l'éducation tertiaire en Suisse .....	135
6.3. Les défis de la modernisation de l'éducation tertiaire en Suisse .....	138
6.4. Les choix de la politique suisse .....	141
6.5. L'examen de l'OCDE .....	141
6.6. Focalisation sur l'éducation tertiaire .....	145
<b>Chapitre 7. Le système d'éducation tertiaire : structure et champ couvert</b> .....	147
7.1. Accès, itinéraires et possibilités .....	148
7.2. Un système en expansion .....	155
7.3. La diversification et le rôle des divers types d'établissements ...	158
<b>Chapitre 8. L'enseignement, l'apprentissage et la recherche : réalisations, problèmes et réformes</b> .....	171
8.1. L'importance de la fonction de recherche .....	172
8.2. Réalisations et réformes nécessaires dans les secteurs clefs d'une recherche de qualité .....	173
8.3. Le rôle des autres disciplines et domaines d'étude .....	177
8.4. Les liens avec l'industrie et l'économie .....	180
8.5. L'internationalisation de l'enseignement supérieur .....	183
8.6. L'enseignement, l'apprentissage et la carrière des personnels ...	186
8.7. L'évaluation .....	188
8.8. La situation d'ensemble .....	189
<b>Chapitre 9. Passer de la tutelle et de l'administration au pilotage et à la gestion</b> .....	193
9.1. Introduction .....	194
9.2. Les grandes tendances des réformes .....	194
9.3. Le fédéralisme suisse et le pilotage de l'éducation tertiaire .....	195
9.4. Les rapports entre les pouvoirs publics et les établissements d'éducation tertiaire .....	200
9.5. La gouvernance au sein des établissements d'enseignement tertiaire .....	204
9.6. Le secteur privé et le rôle des incitations marchandes .....	208
<b>Chapitre 10. L'information indispensable à la prise de décision : situation actuelle et améliorations nécessaires</b> .....	213
10.1. Le besoin d'information .....	214
10.2. L'état actuel de la collecte des statistiques et de l'information issue de l'évaluation .....	217

10.3. La recherche sur l'enseignement supérieur .....	218
10.4. Les nouveaux moyens de communication .....	220
<b>Chapitre 11. Conclusions et recommandations</b> .....	223
11.1. Introduction .....	224
11.2. Ampleur et portée de l'éducation tertiaire .....	226
11.3. L'enseignement, l'apprentissage et la recherche dans des systèmes dynamiques d'éducation tertiaire .....	228
11.4. Gouvernance et organisation : incitations et capacité de changement .....	231
11.5. L'information nécessaire à la prise de décision .....	234
<b>Bibliographie</b> .....	236
<b>Glossaire</b> .....	237
 <b>Liste des tableaux</b>	
<i>Partie I</i>	
2.1. Voies d'accès au degré tertiaire .....	35
2.2. Répartition des compétences dans le domaine de la formation ...	37
3.1. Domaines d'études des hautes écoles universitaires .....	55
3.2. Domaines d'études des hautes écoles spécialisées .....	67
3.3. Passages possibles entre HES et hautes écoles universitaires .....	72
3.4. La Suisse dans le top ten de la recherche .....	75
4.1. Principaux indicateurs financiers des hautes écoles universitaires (année 2000, × 1 000 francs) .....	103
<i>Tableaux d'annexe</i>	
1. Domaines d'études des hautes écoles universitaires .....	114
2. Taux de maturités gymnasiales en 1999 selon le canton .....	117
3. Taux de maturités professionnelles en 2000 selon le canton .....	118
4. Nombre d'étudiants universitaires en 2000 selon le sexe et la haute école universitaire .....	119
5. Nombre d'étudiants HES en 2000 selon le sexe et la haute école spécialisée .....	119
6. Taux d'activité (en %) en 2000 selon la haute école universitaire ..	120
7. Répartition du personnel selon l'université, en 2000 .....	120
8. Personnel HES en 2000 selon la haute école spécialisée .....	121
9. Taux de diplômés universitaires selon le sexe et le canton en 2000	122
<i>Partie II</i>	
7.1. Taux d'accès à l'enseignement tertiaire de type A, en Suisse et dans les pays voisins, en 1999 .....	158
7.2. Année de fondation et effectifs des établissements suisses de type universitaire .....	160



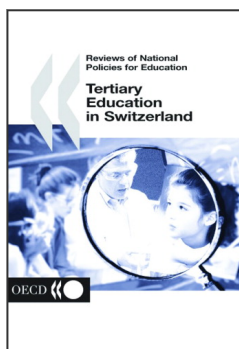
7.3.	Indices des revenus du travail dans quelques pays de l'OCDE.....	162
7.4.	Les hautes écoles spécialisées en Suisse, 2000.....	163
9.1.	Gouvernance « à niveaux multiples » dans l'éducation tertiaire suisse	202

### Liste des graphiques

1.1.	Structure de la population en fonction de l'âge.....	25
1.2.	Répartition de la population active suisse par secteur, 1970-2000.....	26
1.3.	Répartition de la population résidente permanente de 15 ans et plus selon le statut d'activité, 2000.....	26
1.4.	Le chômage en Suisse, 1996-2001.....	27
1.5.	PIB par habitant (pouvoir d'achat) : comparaison internationale.....	27
1.6.	Composition du Conseil national (Parlement).....	29
2.1.	Système suisse d'éducation (simplifié).....	33
2.2.	Diplômés du degré secondaire II selon le genre de formation et le sexe.....	34
2.3.	Structures politiques des hautes écoles.....	37
2.4.	Niveau de formation en Suisse, 2000.....	38
2.5.	Comparaison internationale du niveau de la formation suisse, 1998.	38
3.1.	Évolution des diplômes de formation professionnelle supérieure (formations réglementées sur le plan fédéral) en % des personnes ayant achevé une formation secondaire II.....	43
3.2.	Diplômes de formation professionnelle supérieure selon le sexe, la région linguistique et le genre de diplôme, 1999.....	44
3.3.	La dualité du système des hautes écoles.....	46
3.4.	Qui fait quoi dans la gestion des hautes écoles.....	47
3.5.	Étudiants des hautes écoles universitaires.....	56
3.6.	Pourcentage de jeunes débutant des études universitaires selon le sexe.....	57
3.7.	Étudiants selon le sexe et le domaine d'études, 2000.....	57
3.8.	Origine des étudiants selon le niveau de formation des parents, 1995 et 2000.....	58
3.9.	Étudiants étrangers dans les hautes écoles universitaires, selon le domaine d'études, 2000.....	58
3.10.	Durée des études dans les hautes écoles universitaires selon le sexe et le domaine d'études, 2000.....	59
3.11.	Diplômes universitaires en pourcentage de la population suisse, selon le sexe, 1980-2000.....	60
3.12.	Taux de réussite selon le sexe et le domaine d'études, cohorte de 1990.....	61
3.13.	Les diplômés des hautes écoles universitaires sur le marché de l'emploi.....	62
3.14.	Personnel des hautes écoles universitaires, 2000.....	63

---

3.15. Personnel des hautes écoles universitaires en équivalents plein-temps selon le sexe, 2000 .....	64
3.16. Nombre d'étudiants des hautes écoles spécialisées, 1997-2001.....	68
3.17. Nombre d'étudiants des hautes écoles spécialisées par domaine d'études et selon le sexe, 2000 .....	69
3.18. Personnel des hautes écoles spécialisées, 2000.....	70
3.19. Personnel des hautes écoles spécialisées selon le sexe, 2000.....	70
3.20. Les acteurs de la recherche en Suisse.....	76
3.21. Dépenses de la Confédération dans le domaine de la recherche et du développement, 2000.....	77
3.22. Les pôles de recherche nationaux en Suisse .....	81
<b>Liste des cartes</b>	
1.1. La Suisse.....	24
3.1. Les hautes écoles universitaires suisses .....	53
3.2. Les hautes écoles spécialisées suisses.....	65



Extrait de :

## Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Switzerland 2003

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264103092-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2003), « Rapport des examinateurs », dans *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Switzerland 2003*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264019034-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).