



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Nicolas Keuffer

Evolution de la gouvernance de l'enseignement
supérieur: perceptions et attentes face au difficile
équilibre entre autonomie des hautes écoles et
contrôle politique dans le canton de Vaud

Working paper de l'IDHEAP 1/2014
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Master spécialisé en politique et management publics (Master PMP)

Mémoire de stage

**Evolution de la gouvernance de l'enseignement supérieur :
perceptions et attentes face au difficile équilibre entre autonomie
des hautes écoles et contrôle politique dans le canton de Vaud**

Working paper de l'IDHEAP 1/2014
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Nicolas Keuffer

Directeur : Professeur Andreas Ladner

Experts : Dr. Etienne Fivat et Dr. Lukas Baschung pour la Direction générale de
l'enseignement supérieur du canton de Vaud

Janvier 2014

Résumé

La gouvernance de l'enseignement supérieur, exécutée conjointement avec les autorités étatiques, a profondément évolué ces dernières années, dans le sens d'une autonomisation des établissements de service public.

Se concentrant sur le contexte vaudois, seul canton suisse avec Zurich accueillant les trois types de hautes écoles du degré tertiaire – hautes écoles universitaires (HEU), hautes écoles spécialisées (HES) et hautes écoles pédagogiques (HEP) – cette étude, faisant suite à un stage au sein de la Direction générale de l'enseignement supérieur de l'Etat de Vaud (DGES) et s'inscrivant dans une perspective de management public, montre d'une part que le nouveau régime de gouvernance appliqué progressivement aux trois types de hautes écoles vaudoises suit dans une large mesure les principes issus de la Nouvelle gestion publique. Elle révèle d'autre part que les responsables politiques et académiques perçoivent dans leur majorité positivement cette évolution de la gouvernance, ainsi que les mécanismes et instruments qui en découlent, tout en accordant de l'importance à un dialogue constant lors de ce processus respectif d'apprentissage.

Pour en arriver à ces conclusions, les documents légaux, réglementaires et autres rapports publics ont été étudiés et des entretiens semi-directifs ont été menés avec sept députés vaudois et autant de membres de Direction des hautes écoles se trouvant sous la tutelle du canton de Vaud. Leur analyse a permis en outre de tirer un certain nombre de recommandations, afin que le système vaudois de l'enseignement supérieur continue à fonctionner sur la base d'une relation harmonieuse entre les acteurs impliqués.

Remerciements

Un grand merci au Professeur Andreas Ladner pour les précieux conseils distillés, qui m'ont permis de m'orienter et de me mettre en confiance au début de ce travail de longue haleine.

Mes remerciements vont également à MM. Etienne Fivat et Lorenzo de Santis, de l'IDHEAP, pour les précieux inputs transmis concernant des thèmes plus techniques et précis.

Comme son intitulé l'indique, ce « mémoire de stage » s'inscrit dans la continuité des réflexions développées lors de mon engagement de six mois à la Direction générale de l'enseignement supérieur du canton de Vaud (DGES), qui constitue pour moi une expérience enrichissante tant professionnellement qu'humainement. J'adresse donc mes sincères remerciements à tous les collaborateurs de la DGES pour leurs accueil, écoute et recommandations, et particulièrement à M. Lukas Baschung auprès de qui j'ai énormément appris, lui qui dans la responsabilité qui lui incombait de m'encadrer a fait preuve d'un très stimulant mélange entre pilotage, contrôle et autonomie conférée.

Après avoir eu la chance de voir « de l'intérieur » le fonctionnement de l'administration cantonale dans un domaine particulièrement riche et passionnant, cette présente étude a constitué pour moi la formidable opportunité de rencontrer les acteurs qui mettent en œuvre cette politique publique sur le terrain et la font évoluer. Je tiens donc à remercier cordialement les responsables politiques et académiques pour leur disponibilité et leur partage.

« Last but not least », merci à Mélanie et à mon père pour leur relecture et commentaires avisés.

Table des matières

Résumé	i
Remerciements	ii
1. Introduction	1
1.1 Evolution de la gouvernance dans le domaine de l'enseignement supérieur	1
1.2 Approches théoriques et définitions	5
1.3 Terrain d'étude	13
1.4 Questions de recherche.....	17
1.5 Démarche et méthodologie.....	17
2. Gouvernance au niveau légal et réglementaire : entre autonomisation progressive et maintien du droit de regard de l'Etat.....	19
2.1 L'Université de Lausanne	20
2.2 Les hautes écoles vaudoises de type HES	23
2.3 La Haute école pédagogique	27
2.4 Analyse de la contractualisation : l'exemple du processus d'élaboration, d'adoption et de suivi du plan stratégique pluriannuel de l'UNIL.....	30
2.5 Synthèse : le dilemme entre flexibilité à l'égard du marché et contrôle démocratique vis-à-vis des citoyens.....	38
3. Résultats des entretiens et analyse	44
3.1 Perceptions de la mise en œuvre effective du nouveau mode de gouvernance : un long processus de construction conjointe.....	44
3.2 Perceptions, appréciations et attentes vis-à-vis de l'évolution du mode de gouvernance : une compréhension mutuelle	51
4. Partie conclusive	61
4.1 Perspectives	61
4.2 Conclusion.....	65
5. Références	69
Glossaire.....	I
Annexes	II

1. Introduction

1.1 Evolution de la gouvernance dans le domaine de l'enseignement supérieur

Les paysages suisse et vaudois de l'enseignement supérieur se trouvent à un moment charnière. Pour garantir la qualité de l'enseignement et de la recherche et faire en sorte que les hautes écoles continuent d'être compétitives face à une intense concurrence, une large réforme portant sur l'ensemble du domaine suisse des hautes écoles – les écoles polytechniques fédérales (EPF), les universités cantonales, les hautes écoles spécialisées (HES)¹ et les hautes écoles pédagogiques (HEP), *i. e.* le degré tertiaire 5A, selon la classification internationale type de l'éducation (CITE)² – a été entreprise, structurant en un espace commun le champ des hautes écoles, faisant évoluer la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et transformant en profondeur les structures, les modalités de financement et les voies de décision du système. Dans le canton de Vaud, en parallèle, un vaste processus de consultation a été lancé pour doter les établissements du domaine de l'enseignement supérieur encore intégrés à l'appareil étatique d'une plus grande autonomie institutionnelle pour répondre aux nombreux défis posés, lequel a débouché, le 11 juin 2013, sur l'adoption du Parlement de l'Exposé des motifs et projets de lois sur les hautes écoles vaudoises de type HES (LHEV). La LHEV s'inscrit dans un mouvement de réforme plus large ayant eu cours durant ces dix dernières années dans le canton de Vaud, modifiant en profondeur les relations institutionnalisées entre l'Etat et les hautes écoles.

L'interaction entre l'Etat et les institutions du domaine de l'enseignement supérieur renvoie plus largement à la question de la gouvernance des universités (Braun et Merrien 1999). Dans une démarche comparative, les auteurs³ réunis dans cet ouvrage font globalement état d'évolutions majeures dans la plupart des systèmes de gouvernance⁴ des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'un déplacement du système de croyance : les universités – et les hautes écoles en général – sont considérées moins comme des institutions culturelles et plutôt comme des organisations de service public, utilitaires et davantage sujettes aux sollicitations des sphères politiques, sociales et économiques (Braun et Merrien 1999a). Les modalités des réformes observées convergeaient en termes d'idées vers le courant de la Nouvelle gestion publique (NGP), bien que leur application dépende largement de la configuration politico-institutionnelle propre au pays dans lequel elle s'inscrit. Adaptant les trois axes du triangle de Clark⁵ aux évolutions

¹ Dans le but de diversifier le système suisse des hautes écoles, le deuxième pilier que constituent désormais les HES au côté de celui des hautes écoles universitaires (HEU), lui-même composé par les universités et le domaine des EPF, a été créé en 1995 par une loi fédérale (Perellon 2003).

² www.portal-stat.admin.ch/isced97/files/fr/index.html, consulté en octobre 2013.

³ Dans cette étude, le genre masculin est utilisé à titre épique, soit pour désigner des personnes de sexe masculin et féminin, afin d'alléger sa lecture.

⁴ La conception du système de gouvernance privilégiée y est la suivante : « Governance system refers to all actors, institutions and procedures which make up the decision-making process on the “authoritative of material and immaterial values” (cf. David Easton) in a given policy sector. » (Braun et Merrien 1999a, p. 10)

⁵ La coordination par le marché, par l'Etat et par l'oligarchie académique (Clark 1983).

plus modernes, il est affirmé que le régime suisse de gouvernance des universités a subi un changement profond, passant d'un mode « *oligarchic-bureaucratic* » dans les années 1980 à un « *efficiency Model of the new managerialism* » dans les années 1990 (Braun 1999). En raison du fait que de par la tradition bureaucratique suisse la réforme du système ait été difficile et longue à implémenter (Braun 1999a), il est intéressant de voir dans quelle mesure les évolutions qui ont cours actuellement dans le cadre de la politique de l'enseignement supérieur, évoquées plus haut, sont influencées par les principes de la NGP. Soit de confronter la théorie à la pratique. Ainsi, cette présente étude s'intéresse aux modalités de gouvernance dans la politique publique spécifique de l'enseignement supérieur (*higher education policy*), à leurs évolutions et implications, mais limite le nombre de parties prenantes (*stakeholders*), en se concentrant spécifiquement sur la relation entre les autorités politiques et les hautes écoles dont elles sont responsables dans un contexte précis⁶. Dans cette optique, elle s'inscrit plus précisément dans une perspective de management public (*e. g.* Paradeise *et al.* 2009), tradition de recherche dont l'intérêt se porte sur la façon dont les réformes du secteur public plus largement ont été appliquées au système d'enseignement supérieur en tant que champ particulier, et se penche sur les rapports de force entre les acteurs politiques et académiques (*politics*), jeux de pouvoir qui sont façonnés par les institutions, et les lois formelles et pratiques informelles (*polity*) (Ladner 2011). Cette relation entre l'Etat et les hautes écoles a passablement évolué ces dernières années, marquée principalement par l'octroi d'une autonomie institutionnelle générale plus importante à plusieurs échelons interdépendants, dans une idée de structure de gouvernance multiniveaux (*e.g.* Perellon 2006).

Dans les pays de l'OCDE, on observe depuis une décennie une influence plus marquée des forces du marché et de la concurrence, évolution générale à laquelle la nécessité de diminuer la tutelle directe de l'Etat sur le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur s'est majoritairement imposée et tend même à s'accélérer (OCDE 2003). Sur le plan européen, 43% des universités membres de l'« *European University Association* » (EUA) perçoivent la réforme de l'autonomie comme l'une des évolutions institutionnelles les plus importantes de cette dernière décennie (Sursock et Schmidt 2010). Il convient néanmoins d'apporter certaines nuances à une autonomisation uniforme et généralisée. Les rapports de l'EUA « *University autonomy in Europe* » de 2009 et 2011 soulignent le fait que dans certains cas, des écarts considérables existent entre l'autonomie formelle et l'autonomie concrète dont l'université bénéficie dans les faits, que les exigences parfois très lourdes en matière de responsabilisation (*accountability*⁷) ont engendré dans certains cas un recul de l'autonomie effective, et qu'une large autonomie dans un domaine ne signifie pas bénéficier d'une marge de manœuvre généralisée (Estermann *et al.* 2011). Il est nécessaire d'ajouter en outre que le concept d'autonomie est polysémique, évolue dans le temps et que sa mesure implique forcément un choix délibéré d'un certain nombre d'indicateurs, véhiculant une autonomie considérée comme étant la plus adéquate, sans tenir suffisamment compte des particularismes

⁶ Pour une définition plus précise de la gouvernance, cf. chapitre 1.2 et pour un complément d'informations s'agissant du terrain d'étude, cf. chapitre 1.3.

⁷ La notion d'*accountability* n'a pas d'équivalent satisfaisant en français et peut être traduite selon les cas par les responsabilités qui incombent aux organisations bénéficiant d'autonomie, par leur imputabilité ou par les comptes que celles-ci doivent rendre aux autorités au sujet de leurs activités (Giauque 2011). En conséquence, le terme d'*accountability* sera utilisé tel quel dans cette étude.

politico-institutionnels, sociaux, culturels et historiques propres aux différents systèmes. D'ailleurs, l'autonomie institutionnelle varie non seulement entre différents systèmes nationaux d'enseignement supérieur, mais aussi à l'intérieur de ceux-ci, entre les divers établissements de formation tertiaire (Leresche 2010).

Au niveau national, la politique d'enseignement supérieur suisse, largement internationalisée (Pacton 2011), n'échappe pas à la tendance générale. Portée essentiellement par la Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE), adoptée par les Chambres fédérales le 30 septembre 2011 et qui représente la mise en pratique des dispositions constitutionnelles en matière de hautes écoles, la réforme actuelle a pour but de conférer une autonomie tant aux hautes écoles, puisque les HES se voient attribuer par ce moyen le même statut que les HEU, qu'aux entités responsables, en vertu du principe de subsidiarité⁸. La volonté d'accorder davantage de liberté dans l'utilisation des fonds est en outre poursuivie et l'acquisition de fonds privés encouragée, afin que les hautes écoles puissent d'elles-mêmes se positionner favorablement dans le concert national et international. La LEHE, qui devrait entrer en vigueur de manière échelonnée à partir de 2015, engendre donc non seulement une refonte du fédéralisme dans ce domaine, mais également une réforme du système d'enseignement supérieur. Après une dizaine d'années de débats, la large acceptation par le peuple suisse et les cantons des nouveaux articles constitutionnels relatifs aux hautes écoles et à la formation conduit à un pilotage commun entre la Confédération et les cantons (fédéralisme coopératif)⁹. Cette coopération verticale – qui passe par une centralisation de nouvelles compétences de gestion, telles que l'approbation des filières de formation des HES, la direction du Domaine des EPF en lui attribuant un mandat de prestations ou la coordination des objectifs stratégiques et financiers pour la période législative au moyen de son message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) –, combinée au développement de la

⁸ La Constitution fédérale élève l'autonomie des hautes écoles au rang constitutionnel, sans véritablement la garantir ou la décrire directement : « [La Confédération et les cantons] tiennent compte de l'autonomie des hautes écoles et des différentes collectivités responsables » (Constitution fédérale, art. 63a, al. 3, 2^{ème} phrase) ; Cela se traduit ainsi dans les intentions de la LEHE : « Une responsabilité et une compétence des collectivités responsables clairement réparties, associées à une grande autonomie des hautes écoles, ont fait leurs preuves en tant que facteurs de réussite essentiels pour les HEU. Actuellement, il existe un déséquilibre à ce niveau entre les HEU et les HES. (...) Dans l'intérêt d'un développement optimal, les HES devraient avoir des conditions générales se rapprochant le plus possible de celles des HEU. Une responsabilité et une compétence des collectivités responsables qui soient clairement définies, associées à une grande autonomie dans les domaines de la stratégie, des finances et du personnel permettent de mieux réagir aux besoins d'une recherche en forte croissance ainsi qu'à ceux d'une société et d'une économie en constante fluctuation. (...) Les différents degrés d'autonomie des hautes écoles sont du reste des obstacles à la collaboration entre les hautes écoles. » (Conseil fédéral 2009, p. 4097). Il convient de mentionner enfin que l'autonomie institutionnelle, et notamment son évolution sous l'empire de la LEHE, fait actuellement l'objet de débats, comme le prouve par exemple la première Conférence annuelle en 2013 de la Conférence universitaire suisse (CUS), dévolue à cette question (CUS 2013).

⁹ « Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. » (Constitution fédérale, art. 61a, al. 1) ; « La Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. » (Constitution fédérale, art. 63a, al. 3, 1^{ère} phrase). En outre, la mise en œuvre du mandat constitutionnel sur la formation requiert obligatoirement trois actes normatifs. En effet, en vertu de l'art. 63a, al. 4 de la Constitution fédérale, la LEHE stipule que « Pour accomplir leurs tâches, la Confédération et les cantons concluent une convention de coopération sur la base de la présente loi et de la Convention intercantonale sur la coopération dans le domaine des hautes écoles » (art. 6, al. 1).

coopération horizontale¹⁰, concourt à une « *silent reform of Swiss federalism* » (Fischer *et al.* 2010). Ce qui est également nouveau avec la LEHE, qui mène à l'abrogation des lois spécifiques sur l'aide aux universités (LAU) et sur les hautes écoles spécialisées (LHES), c'est que ces compétences de coordination de la Confédération s'étendent à l'ensemble des hautes écoles de niveau tertiaire¹¹. Pour garantir une plus grande efficacité, compétitivité et cohérence, c'est donc l'ensemble des domaines des universités cantonales, des HES et des HEP qui est considéré désormais comme un système en soi, gouverné et piloté par des organes communs dont les compétences sont renforcées : la Conférence suisse des hautes écoles, organe politique suprême des hautes écoles pouvant siéger en Conférence plénière lorsqu'elle traite les affaires qui concernent les droits et les obligations de la Confédération et de tous les cantons (représentés respectivement par un Conseiller fédéral et par un membre de Gouvernement) ou en Conseil des hautes écoles lorsqu'elle est chargée des tâches des collectivités responsables, la Conférence des Recteurs des hautes écoles suisses, organe de coordination académique réunissant les recteurs des trois types de hautes écoles et le Conseil suisse d'accréditation, organe compétent en matière de décision pour les questions d'assurance qualité et d'accréditation. L'accréditation institutionnelle garantit la protection des appellations et l'octroi des contributions fédérales, dont les dispositions contenues dans la LHES et la LAU, sont reprises. Concrètement, selon la LEHE, les contributions de base de la Confédération devraient donc représenter 20% pour les universités cantonales et 30% pour les HES de la partie fixe du montant total des coûts de référence (art. 50). Il est prévu, par ailleurs, que la Confédération octroie des aides plus axées sur les prestations et les résultats, soit des contributions d'investissements, complétées par des participations aux frais locatifs (art. 2, al. 3, art. 47, al. 1, let. b et art. 54) et, pour la première fois pour le domaine des EPF et pour les HEP, des contributions liées à des projets pluriannuels (art. 47, al. 1, let. b, al. 2), allouées pour des tâches présentant un intérêt dans le système des hautes écoles (art. 59). Il faut savoir enfin que cette profonde évolution du paysage suisse des hautes écoles a conduit les structures de gouvernance politico-administratives des domaines FRI, complexes de par leur longue évolution historique, à s'adapter à tous les niveaux fédéraux (Hotz-Hart et Kissling-Näf 2013). Notons principalement le rassemblement des domaines FRI dans un seul Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), réunissant le nouveau Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Effectif depuis le 1^{er} janvier 2013, l'intérêt et l'utilité d'un tel regroupement ont été entre autres motivés par le renforcement politique et symbolique du domaine FRI, une homogénéité plus grande permettant une meilleure coordination d'ensemble et la conservation des particularités propres aux quatre secteurs politiques (Braun *et al.* 2007).

¹⁰ « A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales. » (Constitution fédérale, art. 48a, al. 1)

¹¹ A l'heure actuelle, les compétences et le financement entre la Confédération et les cantons sont schématiquement distribués ainsi : les deux EPF relèvent de la compétence de la Confédération, celle-ci légifère sur les HES pour lesquelles elle contribue à environ un tiers du financement, et elle soutient financièrement les universités et la recherche dans l'ensemble des hautes écoles. Les cantons ont sous leur responsabilité les HES et les universités, qu'ils financent dans leur majeure partie, ainsi que les HEP, subventionnées uniquement par des ressources cantonales.

Si le canton de Vaud se trouve également en pleine évolution en termes de mode de gouvernance, c'est qu'il s'inscrit complètement dans ces structures de gouvernance multiniveaux et dans ce large mouvement d'autonomisation, l'entrée en vigueur de la LHEV conduisant les hautes écoles vaudoises de type HES à acquérir un degré d'autonomie similaire à l'Université de Lausanne et la HEP Vaud avant elles. Les arguments principaux évoqués pour légitimer cette réforme sont d'une part que les relations qu'entretiennent les HES avec le monde économique et professionnel ne doivent pas être entravées par trop de rigidité et d'autre part qu'une autonomie accrue donne la possibilité aux HES d'être plus flexibles et réactives. Comme évoqué plus haut et malgré le tangible « processus de décantonalisation » (Braun et Leresche 2007), le fédéralisme met l'accent sur la compétence régionale et décentralisée, où un lien fort entre la collectivité responsable et les hautes écoles existe, marqué par le dilemme entre autonomie institutionnelle, accountability et contrôle politique.

Ce sont donc les modalités de cette relation de pouvoir entre l'Etat au niveau cantonal et les organisations autonomes actives dans le domaine spécifique de l'enseignement supérieur, leur évolution et leur perception par les acteurs politiques et académiques concernés, qui constituent l'objet de cette étude. La dimension concrète est donc fortement présente : il s'agit de se rendre compte de la perception actuelle des acteurs politiques et académiques non seulement de l'autonomie et des mécanismes de contrôle (de manière correspondante), mais aussi de ces contrats de planification stratégique, nouveaux instruments communs de gouvernance ayant été instaurés pour cadrer pratiquement ce nouveau rapport de force Etat-institutions du degré tertiaire, redéfini par une autonomie élargie de ces dernières. A cet égard, Perellon et Leresche relataient, il y a plus d'une dizaine d'années, l'émergence d'un « modèle complexe », caractérisé notamment par une forte compétition entre la recherche et l'enseignement et entre les institutions elles-mêmes, pour acquérir des fonds et renforcer leur visibilité au sein de leur environnement mouvant, et où « *both the political authorities and the academic community have a different idea of what the "contract" must be. The former consider it as a statement defining what the universities have to do, the latter as a sign of freedom in the management of the academic life* » (1999, p. 124).

1.2 Approches théoriques et définitions

Comme évoqué en guise de préambule, cette étude s'inscrit dans une perspective de management public. Elle s'intéresse en effet à la manière dont les évolutions ayant eu cours dans la gestion du secteur public en général se retrouvent au niveau des modes de gouvernance dans le domaine des hautes écoles en particulier. S'agissant de la *notion de gouvernance*¹², cette étude se concentre sur la relation entre les autorités politico-administratives et les hautes écoles en tant qu'*établissements autonomes de service public*. Il convient dès lors, dans un premier temps, d'exclure la dimension *interne* de la gouvernance

¹² Dans l'enseignement supérieur, au niveau le plus général, « la gouvernance est une notion complexe qui recouvre le cadre législatif, les caractéristiques des établissements et leurs articulations avec l'ensemble du système, le mode d'affectation des moyens financiers aux établissements et la façon dont ces derniers doivent rendre compte de l'usage qu'ils en font, ainsi que certaines structures et corrélations moins formelles qui peuvent dicter des comportements ou les influencer. » (OCDE 2003, p. 68)

de ces organisations, c'est-à-dire le régime de direction et de contrôle au sein d'un organisme public, et, dans un deuxième temps, de circonscrire sa dimension *externe* à « l'autorité exercée par les organes centraux de l'Etat comme l'exécutif et le législatif ainsi que les ministères centraux ou autres autorités qui sont chargées du contrôle et de la surveillance des organismes publics » (OCDE 2002, p. 295).

Après avoir exposé les principes de gouvernance des organisations autonomes de service public émis dans le cadre du modèle de l'agence, issu des préceptes associés à la NGP – en tant que *mode* de gouvernance –, cette section présente les *concepts* qui en découlent et la théorisation de la *relation entre le principal et l'agent*, en tâchant de les rapporter au domaine de l'enseignement supérieur. Enfin, il est souligné la *nécessité de confronter à la pratique ces théories et concepts*, qui font l'objet d'une large action diffusionniste de la part des organisations économiques transnationales, comme l'OCDE par exemple (e.g. Saussois, 2006), et de faire preuve de distance critique à leur égard.

1.2.1 La NGP et les organisations autonomes de service public

Dès la fin des années 1970, les réformes associées à la NGP se sont imposées dans des contextes politiques, administratifs et économiques très divers, influencées par de nombreux courants : le néo-libéralisme, la tradition managérialiste de la théorie administrative, la théorie du choix public et la nouvelle économie des organisations, de laquelle découlent l'analyse institutionnelle comparative, la théorie des coûts de transaction et la théorie de l'agence (Boston 2011). S'il est possible d'identifier des fondements relativement homogènes, ces réformes, intégrant essentiellement des modes organisationnels et managériaux inspirés du secteur privé dans un secteur public dont la gestion administrative était associée à l'inefficience et l'inefficacité managériale, n'ont pas eu la même prégnance dans tous les pays (e.g. Pollitt et Bouckaert 2004). Les idées de la NGP sont synthétisées par Hood (1991, pp. 4-5) en sept « *doctrinal components of new public management* : 1) *Hands-on professional management in professional sector* ; 2) *Explicit standards and measures of performance* ; 3) *Greater emphasis on output controls* ; 4) *Shift to disaggregation of units in the public sector* ; 5) *Shift to greater competition in public sector* ; 6) *Stress on private sector styles of management practice* ; 7) *Stress on greater discipline and parsimony in resource use* ». Cette gestion administrative, caractérisée essentiellement par le déplacement de l'orientation du pilotage des *inputs* aux *outputs* (Schedler et Proeller 2006), est étroitement liée à l'organisation de l'administration, empreinte quant à elle de l'évolution de l'idée d'un Etat directement prestataire de service allant vers celle d'« Etat garant » (*Gewährleistungsstaat*) de la réalisation des tâches (Lienhard 2013, p. 227). De ces deux conceptions, qui peuvent être abordées de manière complémentaire, il découle au niveau structurel une diversification des acteurs et une tendance à la décentralisation des organisations par rapport à l'administration centrale (*disaggregation*), le but étant d'augmenter simultanément leurs capacités d'adaptations aux changements permanents de leur environnement, en leur conférant une autonomie de fonctionnement et leurs responsabilités dans l'accomplissement des tâches (externalisées) qui leur sont spécifiquement assignées (Schedler et Proeller 2006). Bien qu'il soit difficile d'en donner une définition précise, la décentralisation administrative correspond

dans sa forme ordinaire à un transfert de pouvoirs de l'Etat vers des organisations publiques¹³ dotées en général de la personnalité morale (Moor 1992). De manière conséquente, une surveillance sous forme de tutelle doit être mise en œuvre. Celle-ci engendre une redéfinition des rôles des différentes entités politico-administratives et un déplacement de leur objet respectif de contrôle – marqué globalement par une certaine distance (*steering at distance*) –, de manière synthétique le Gouvernement se concentrant plus particulièrement sur la gestion des affaires et le Parlement opérant un contrôle politique¹⁴.

Influencé par la NGP, ce glissement d'un secteur public centralisé vers une décentralisation d'entités autonomes (ou semi-autonomes) spécialisées dans l'exécution d'une tâche particulière (*single-purpose organizations*), dénommées « agences » (*e.g.* Pollitt et Talbot 2004), a été observé dans presque tous les pays développés et en voie de développement dans une visée d'amélioration du secteur public (OCDE 2002). Le phénomène global d'« agentification » est tel qu'il est opportun de parler de « fièvre des agences » (Pollitt *et al.* 2001). Consécutivement, ce modèle d'organisations publiques a été substantiellement étudié en management public au cours de cette dernière décennie (*e.g.* Pollitt et Bouckaert 2004). Plus particulièrement, sous l'angle du degré d'autonomie conférée et de son « tandem » la régulation exercée (Christensen et Læg Reid 2005, p. 4) ainsi que leur impact sur la performance du secteur public (*e.g.* Verhoest *et al.* 2004). De par l'application différenciée, selon les pays des principes de la NGP, il n'y a ni définition ni forme univoque des agences, en tant que « NPM technology » (Pollitt *et al.* 2004). Dans la perspective de comparer trente pays européens, Verhoest *et al.* ont récemment défini les agences comme des « *organizations that operate at arm's length of the government to carry out public tasks, implement policies, regulate markets and policy sectors, or deliver public services. They are structurally disaggregated from their parent ministries, are said to face less hierarchical and political influence on their daily operations and have more managerial freedom in terms of finances and personnel, compared to ordinary ministries or departments. Agencies usually are not totally independent, because in many cases political executives have ultimate political responsibility for their activities* » (2012, p. 3). Sur le modèle de l'agence et dans la

¹³ « L'établissement (*de droit*) public („öffentliche“, „öffentlichen-rechtliche Anstalt“) est défini comme une organisation administrative disposant d'un ensemble de moyens (en personnel et en matériel) affectés durablement à l'exécution d'une tâche déterminée, consistant en général à fournir des prestations. (...) La notion est employée à deux fonctions. Elle a d'abord un aspect de *droit matériel*, en désignant un certain type de prestations publiques: des prestations positives, pour le bénéfice desquelles l'administré a un statut d'utilisateur et qui sont régulièrement matérielles (...). En *deuxième* lieu, *organiquement*, la notion s'applique aux entités administratives qui fournissent ce genre de prestations (...). Certaines d'entre elles font partie de l'administration centrale, à laquelle elles sont entièrement intégrées; les secondes bénéficient d'une certaine autonomie, ce pourquoi on les appelle établissements de droit public *autonomes*. » (Moor 1992, pp. 67-68, souligné par l'auteur)

¹⁴ « Zu diesem Zweck soll (...) einerseits eine Klärung der *Rollen von Politik und Verwaltung*, andererseits aber auch die Verankerung einer *eigentlichen Managementebene* in der Verwaltung eingeführt werden. Für die politischen Ebenen bedeutet die ein neues Rollenverständnis, welches Einfluss auf die Tätigkeiten des Parlaments/Rats haben soll (weniger operative, mehr strategisch-normative Funktionen). Durch die Ausrichtung der Steuerung an Produktgruppen mit gleichzeitiger globaler Finanzmittelzuweisung verlagert sich das Interesse des Parlamentes/Rates von der detaillierten Kreditsprechung und -kontrolle auf die Leistungsseite der Verwaltung. Die mag auf den ersten Blick nach einem Verlust an Einfluss für die Parlamente/Räte aussehen. Bei näherer Betrachtung der neuen Informations- und Entscheidungsmöglichkeiten wird jedoch deutlich, dass sie mehr Einfluss auf die tatsächlich erstellten Leistungen der Verwaltung erhalten, als dies bis anhin der Fall war. » (Schedler et Proeller 2006, p. 89, souligné par les auteurs)

perspective de comprendre les raisons contextuelles de l'émergence de cette mode actuelle, Pollitt *et al.* (2004, pp. 19-24) nous renseignent sur un certain nombre d'éléments. Premièrement, sa popularité découle de plusieurs raisons positives, telles que l'atténuation des interférences politiques au niveau managérial, le renforcement de la surveillance politique d'organisations plus transparentes et identifiables, l'augmentation de la proximité avec les citoyens – considérés comme des clients – et de la responsabilité à l'égard de leurs besoins, l'accroissement de l'expertise par la spécialisation et une plus grande flexibilité en s'affranchissant des règles et procédures lourdes de l'« *iron cage* » bureaucratique, ce qui permet en outre de développer plus facilement des synergies avec des partenaires. Par ailleurs, d'autres motifs « moins nobles » peuvent en être également l'origine (stratégies politiques, réduction du service public pour faire des économies ou mimétisme). Deuxièmement, en ce qui concerne leur pilotage, l'élément le plus intéressant réside dans le fait que dans certains cas, le contrôle du ministère apparenté s'est « paradoxalement » accru avec l'agentification (Kickert 2001). Troisièmement, une causalité directe et positive entre une autonomie élevée et une performance plus importante n'a pas pu être prouvée empiriquement de manière univoque. Enfin, il existe des spécificités selon les pays et suivant la nature des tâches publiques assignées.

En Suisse, comme de nombreux autres pays, les agences existaient avant l'émergence de la NGP (OCDE 2002), les régies fédérales constituant un bon exemple (Moor 1992). En réponse à la complexification engendrée par la création de plus en plus d'entités de droit public ou privé à partir des années 1990, la Confédération a introduit le « modèle des quatre cercles »¹⁵ dans le cadre du projet de gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)¹⁶ dans le but de clarifier l'externalisation des tâches ; une tendance à l'autonomisation et au pilotage orienté sur les résultats est donc observable au niveau fédéral, mais son implémentation est prudente (Steiner et Huber 2012). Il s'avère en outre que l'autonomie juridique peut différer avec l'autonomie effective et que le degré d'externalisation n'est sur ce point pas explicatif (Steiner 2012). Les divergences dans la forme juridique et la gestion de ces entités devenues autonomes et l'absence de critères uniformes applicables à l'externalisation des tâches qui leur sont assignées ont poussé le Conseil fédéral à fournir une « typologie des tâches »¹⁷, permettant à la fois de déterminer lesquelles sont plus enclines à être exécutées par une entité décentralisée, de faciliter la surveillance du Parlement (Conseil fédéral 2006), et constituant une meilleure base pour définir les critères d'une bonne « *Public Corporate Governance* »¹⁸ (Lienhard 2008, p. 55).

¹⁵ Plus une entité de l'administration fédérale est à l'extérieur dans le modèle des quatre cercles, plus elle est régie par les règles du marché : le premier cercle, situé le plus à l'intérieur, comprend les unités de l'administration départementale, le deuxième est constitué des offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, le troisième se compose d'entreprises et établissements appartenant totalement à la Confédération et le quatrième cercle englobe les entreprises d'économie mixte dont la Confédération détient une part du capital (www.flag.admin.ch, consulté le 10.11.2013).

¹⁶ Voir la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), art. 44.

¹⁷ Les quatre types de tâches de la Confédération sont les suivantes : ministérielles, à caractère monopolistique, de surveillance de l'économie ou de la sécurité et celles fournies sur le marché.

¹⁸ 1) Angepasste Organisationsform ; 2) Hinreichende Autonomie ; 3) Abgestimmte Steuerungskreisläufe ; 4) Entwickeltes Steuerungsinstrumentarium ; 5) Transparentes Berichtswesen ; 6) Angemessene Aufsicht und Oberaufsicht ; 7) Sachgerechte Strukturen des Trägergemeinwesens ; 8) Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger ; 9) Beachtung der Besonderheiten rein privatrechtlicher Verwaltungsträger.

Au niveau cantonal par contre, la définition et la délimitation des organisations relevant du périmètre des agences ainsi que leurs instruments de gouvernance sont beaucoup plus hétérogènes et confus (Pasquier et Fivat 2013).

Le phénomène d'agentification touche, depuis plusieurs années, également le domaine suisse de l'enseignement supérieur (cf. chapitre 1.1), les tâches produites étant considérées comme publiques et adaptées à une externalisation. Les hautes écoles peuvent être donc appréciées comme des agences. Néanmoins, les remarques exprimées *supra* concernant notamment la difficulté d'identification y sont également observées. La notion de hautes écoles recoupe en effet des établissements ayant des statuts juridiques différents et dont les modalités de gouvernance peuvent différer (cf. chapitre 1.3).

1.2.2 Les concepts du modèle de l'agence appliqués au domaine de l'enseignement supérieur : autonomie, accountability, contrôle et contractualisation

La notion d'agence, qui concerne aussi les hautes écoles, renvoie essentiellement à une délégation d'autonomie institutionnelle de la part de l'Etat. Ce processus correspondant à un transfert de pouvoirs, une base légale est nécessaire à celui-ci selon le droit administratif suisse ; mais le statut juridique d'une organisation n'est pas suffisant pour déterminer sa latitude de décision effective, qui recouvre plusieurs dimensions (Moor 1992). Cette absence de lien univoque entre l'autonomie prescrite au travers de la loi et l'autonomie accordée *de facto* a été corroborée par de nombreuses études sur les agences (*e. g.* Verhoest *et al.* 2004).

Dans le champ de l'enseignement tertiaire, l'« idée » d'autonomie change non seulement avec le temps et selon les contextes (Tapper et Salter 2006), mais est également plurivoque. Bleiklie caractérise l'autonomie institutionnelle comme « *the extent to which the institutions are free to make choices regarding their daily management of teaching and research as well as to formulate strategies for their future development* » (2007, p. 31). Comme le suggère cette définition, une distinction de l'autonomie peut être opérée en fonction des acteurs concernés. En effet, à la suite de Berdhal (1999), il est nécessaire de distinguer la liberté académique (*academic freedom*), propre à l'enseignement supérieur, c'est-à-dire la liberté d'enseignement et de recherche pour la communauté scientifique, de la liberté institutionnelle, balancée entre l'autonomie substantive et l'autonomie procédurale¹⁹. Toujours d'après Berdhal, ces catégories sont interconnectées et sont également indissociables du concept d'*accountability*, qu'il conçoit comme l'obligation de démontrer le caractère responsable de ses actions : trop d'autonomie peut mener les hautes écoles à être insensibles aux besoins de la société et trop d'*accountability* comporte le risque de détruire l'éthos académique. De son point de vue, si l'implication de l'Etat au niveau procédural est contre-productive, des mécanismes permettent de maîtriser le dilemme entre *accountability* et autonomie d'un point de vue substantiel.

¹⁹ « *Substantive autonomy* is the power of the university or college in its corporation form to determine its own goals and programs, if you will, the *what* of academe. *Procedural autonomy* is the power of the university or college in its corporate form to determinate the means by which its goals and programs will be pursued, the *how* of academe. » (p. 60, souligné par l'auteur)

De manière subséquente à l'autonomie accordée aux agences, une tendance à leur régulation a été observée dans de nombreux pays (*Regulatory State*) : un renforcement du pouvoir central passant autant par l'accountability des agences que le pilotage administratif et le contrôle politique, et sujet à de nombreux enjeux concrets (Christensen et Læg Reid 2006). Concernant la gestion du dilemme entre autonomie et contrôle politique, il n'existe d'une part aucune théorie qui permettrait de prescrire les comportements à adopter dans toutes les situations (Pollitt 2004), et, d'autre part, c'est un problème qui mérite une plus grande considération du champ académique (Christensen et Læg Reid 2007). Comme dans la littérature consacrée aux agences, nous distinguons l'accountability du contrôle (*control*), ce dernier concept englobant autant les outils de pilotage que les instruments permettant aux autorités politico-administratives d'influencer la prise de décision et le comportement de l'agence pour remplir ceux-ci²⁰. Les ministres et politiciens ont deux options de contrôle, distinguées en fonction de leur temporalité : le contrôle *ex ante*, par des règles et directives avant l'action de l'agence, et le contrôle *ex post*, basé sur les résultats de l'action ; conformément aux doctrines de Hood, le passage, pour le contrôle, des *inputs* vers les *outputs*, est un indicateur du degré d'orientation vers la NGP (Verhoest *et al.* 2004a). L'accountability dans le secteur public, que nous comprenons de la même manière que Berdhal, soit à la façon dont l'agence fait part de sa conformité, est lui aussi un concept multidimensionnel. Romzek et Dubnick (1987) considèrent en effet qu'une accountability professionnelle, basée strictement sur de l'expertise, est supplantée par des accountability politiques, bureaucratiques et légales en raison des pressions toujours plus fortes et variées émanant de l'environnement. La désagrégation que soutient la NGP engendre un besoin accru d'accountability de la part des agences envers divers acteurs (*multiple principals*), au risque d'une mise à mal de la démocratie (Benz et Papadopoulos 2006). Appliquée au domaine de l'enseignement supérieur, particulièrement en raison du double rôle des hautes écoles – servir la société et la critiquer – (Burke 2004), Kearns explique que l'accountability institutionnelle fait référence à la myriade d'attentes en concurrence – tangibles et intangibles – qui sont consacrées aux hautes écoles par diverses parties prenantes telles que les étudiants, les politiques, les contributeurs financiers, les anciens étudiants, les groupes d'intérêts et le public plus général (traduit librement de Kearns, 1998, pp. 140-141). Dans le cadre de cette étude, qui s'intéresse principalement à la relation que les hautes écoles entretiennent avec les autorités, sa définition stratégique, englobant un grand nombre de mécanismes d'accountability différents, est un peu large. Nous nous en tiendrons à la synthèse qu'il fait des définitions plus étroites, soit que trois éléments principaux constituent le cœur de tout système d'accountability : a) une autorité investie du pouvoir de surveillance, b) un mécanisme explicite de *reporting* et c) des critères de mesure pour évaluer la conformité (traduit librement de *ibid.* p. 144). Nous garderons néanmoins à l'esprit que la notion d'accountability comporte des liens avec d'autres concepts importants dans le champ de l'éducation tertiaire, comme la confiance, l'autonomie ou la diversité des établissements investissant le marché (Trow 1996).

²⁰ S'appuyant sur Kaufmann *et al.* (1986), le contrôle englobe des éléments de pilotage, de contrôle et d'évaluation : « Control (*sensu lato*) (...) refers to the cycle of guidance, control (*sensu stricto*) and evaluation, encompassing the mechanisms and instruments used by the government to intentionally influence the decisions and the behavior of the agency in order to achieve government objectives. » (Verhoest *et al.* 2004a, p. 26)

Pour concilier les attentes des autorités politico-administratives et la propension à l'autonomie des agences, des processus – correspondant aux « mécanismes » dont parle Berdhal – peuvent être mis en place. Le concept y relatif est la contractualisation, c'est-à-dire les « documents visant à répertorier l'ensemble des prestations d'un organisme public et à déterminer les indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui permettront de mesurer la réalisation de ces prestations selon des normes ou critères fixés entre le manager public et les responsables de son organe de supervision et de financement (bailleur de fonds). En général, ces contrats sont pluriannuels (3 à 5 ans) et l'évaluation est annuelle » (Chappelet 2013, p. 328). Le contrat orienté vers la performance entre l'Etat et la haute école vient compléter l'ancienne relation hiérarchique (Braun et Merrien 1999). Ainsi, malgré les quelques limites constatées, il constitue la base sur laquelle une coordination efficace, transparente et ouverte au dialogue et à la négociation peut se constituer (Christensen et Læg Reid 2001), à la condition que celui-ci respecte un certain nombre de principes : il doit être suffisamment clair, réaliste, déterministe, adaptable, ne doit pas aller dans les détails réglementaires (subsidiarité) et doit reposer sur une base légale (Hore 1989 et Haefliger 2006).

1.2.3 La théorie de la relation principal-agent

Le contrat (*output-based contract*) cristallise donc la relation entre les autorités politico-administratives d'un côté et les agences mandatées pour exécuter une tâche grâce à un certain degré d'autonomie managériale et décisionnelle de l'autre. Cette relation s'inscrit dans la problématique de la modélisation de l'architecture organisationnelle qui, au travers du courant de la NGP, a essentiellement été fondée au travers de l'analyse institutionnelle comparative, la théorie des coûts de transaction et la théorie de l'agence, comme évoqué *supra*. Selon Jensen et Meckling (1976), cette dernière théorie postule que les parties engagées dans une telle relation, le ou les principal(s) – le ou les mandant(s) – et l'agent – le mandataire –, vont tenter de maximiser rationnellement leur propre utilité économique (*economic rationality*)²¹. Ayant donc potentiellement de grandes chances que l'agent, disposant de meilleures informations (*adverse selection*), n'agisse pas dans l'intérêt du principal (*moral hazard*), ce dernier devrait mettre en place, selon les principes de la NGP, un système de contrôle et de pilotage (*monitoring*), un contrat de prestations (*purchase contract*) et des incitations appropriées (gratification et sanctions) pour limiter les divergences, ce qui engendre des coûts. Selon la théorie des coûts de transaction (Williamson 1975), chaque transaction, que ce soit des informations, des décisions, des contrôles ou des négociations, génère effectivement des coûts propres (*transaction costs*). Il est intéressant de relever en la matière que d'après Hood (2001), de plus en plus de ministres et de politiciens préfèrent les coûts relatifs au contrôle des agences que ceux qui découlent de la nature incertaine du système politico-administratif et de ses productions, dont ils sont responsables.

La théorie du principal-agent, qui a donc pour objet l'aménagement des relations entre un ou plusieurs principal(s) et l'agent, a été utilisée en tant que cadre conceptuel, d'instrument heuristique ou de concept organisationnel pour traiter de la gouvernance des hautes écoles.

²¹ « We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal. » (Jensen et Meckling 1976, p. 5)

Dans ce cadre, le principal peut, au sens large, concerner le corps entier des institutions exécutant des fonctions politiques ou administratives et l'agent est considéré comme une institution d'enseignement tertiaire publique ou à but non lucratif (Kivistö 2008). Selon Kivistö, la remédiation des problèmes pointés par la théorie de la relation principal-agent – principalement les asymétries d'information et les conflits d'intérêt²² – consiste donc, dans la ligne des principes de la NGP, d'aligner les buts des hautes écoles avec ceux du principal, en axant la gouvernance sur les résultats au moyen d'indicateurs permettant de mesurer le degré d'atteinte de ceux-ci (*ibid.*). Mais cet objectif prôné par la NGP repose sur des éléments contradictoires : un des moyens de réduire l'aléa moral et donc les coûts de transaction causés par la surveillance, qui consiste à renforcer l'autorité interne à la haute école, va à l'encontre du renforcement de la prégnance du marché ; la prise de distance de l'Etat, recommandée par la NGP, sous-jacente au mouvement idéologique de libéralisation, est compensée simultanément par la recommandation d'une implication pour éviter les pertes substantielles auxquelles peut mener l'aléa moral ; de plus, les mécanismes de *monitoring* impactent potentiellement négativement sur la confiance mutuelle (*mutual trust*) ; enfin, la gouvernance axée sur les résultats comporte le risque d'une réorientation de l'identité culturelle des universités (une recherche induite par la curiosité, par exemple) vers une propension à répondre aux demandes à court terme des milieux économiques (Braun 1999).

1.2.4 Besoins de confronter les principes de la NGP à la pratique

Hood (1991) interprète les origines de la NGP comme un mariage de deux courants d'idées opposés, la nouvelle économie institutionnelle et les pratiques de management professionnel. En conséquence, la littérature a mis en exergue des injonctions contradictoires plus générales entre les axiomes de la NGP, tels que l'autonomisation des managers publics dans un système multipliant les contrôles et vantant des services de qualité aux clients, l'amélioration de la coordination horizontale dans un contexte d'agentification, la flexibilisation de l'organisation tout en décrivant les processus, etc. (*e. g.* Pollitt et Bouckaert 2004a). D'autres éléments globaux de critique de la NGP ont été soulignés, tels que sa propension à être une panacée universelle, la conception égoïste et rationnelle du comportement et de la motivation humaines prônée (*homo œconomicus*), ainsi que la tendance à générer une hybridation des valeurs publiques et privées (Emery et Giauque 2005). Par ailleurs, de grandes différences peuvent être observées entre la rhétorique de la NGP et la réalité du terrain (Schedler et Proeller 2006). Dans la littérature consacrée aux agences, des effets imprévus sont effectivement relevés. L'OCDE, qui soutient pourtant cette tendance, concède par exemple que la création d'entités non-commerciales en dehors de l'administration centralisée dans la plupart des pays de l'OCDE entraîne un « zoo administratif », ce qui réduit la transparence du Gouvernement pour les citoyens et peut compromettre la surveillance et l'accountability au sein du Gouvernement (traduit librement de l'OCDE 2003, p. 9). En ce qui concerne plus particulièrement le champ de l'enseignement tertiaire, Giauque (2006), en tant qu'acteur d'une HES, nous renseigne sur les enjeux vécus au quotidien par les acteurs concernés : une

²² D'après Kivistö, les manifestations possibles du comportement opportuniste des universités, se manifestant autant au niveau individuel qu'institutionnel, peuvent inclure plus particulièrement : 1) *shirking by individuals*, 2) *opportunistic pursuit of prestige and pursuit of revenues*, 3) *opportunistic cross-subsidisation* et 4) *the distortion of monitoring information* (2008, p. 342).

« managérialisation de la recherche », la création d'une nouvelle « technocratie » « hyperspécialisée » et la « tyrannie de l'indicatocratie ».

En conclusion, les réformes ayant produits leurs effets et ayant été intégrées par les parties prenantes (Weber 1999), l'idée essentielle est, dans cette perspective, comme énoncée dans le chapitre 1.1, de confronter les préceptes théoriques aux principes et instruments concrets de gouvernance ayant été mis en place dans le contexte vaudois de l'enseignement supérieur.

1.3 Terrain d'étude

Le terrain auquel l'étude va se consacrer doit d'une part, pour correspondre à la problématique de l'autonomisation dans le domaine de l'enseignement supérieur (cf. chapitres 1.1 et 1.2), s'inscrire dans ce large mouvement de réforme. D'autre part, pour des questions d'intérêt et afin d'avoir la possibilité de procéder à des comparaisons entre les différents types d'établissements tertiaires, le réseau des hautes écoles qu'il accueille doit être caractérisé par sa densité, sa diversité et son dynamisme, situation lui conférant en outre un poids politique et scientifique potentiellement important.

Ces deux critères essentiels sont parfaitement remplis par le canton de Vaud. En effet, Vaud est le seul canton, avec Zurich, à compter sur son territoire l'ensemble des types de hautes écoles : école polytechnique fédérale, université, hautes écoles spécialisées et haute école pédagogique²³. Ensuite, le développement de l'enseignement supérieur vaudois ces dernières années lui a conféré un poids important sur le plan national. En constante augmentation, le nombre total de personnes effectuant leurs études dans une des douze hautes écoles du niveau tertiaire A, présentes sur le sol vaudois pour l'année académique de 2012, est de 26'934, ce qui représente plus de 12.5% des étudiants du tertiaire suisse (cf. annexe 1). A titre de comparaison, la population résidant dans le canton de Vaud en 2012 représente le 9.1% de la population totale suisse (données OFS, 2012). Enfin, le contexte vaudois est actuellement en pleine évolution. Avec son adoption toute récente et son entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2014, la nouvelle loi sur les hautes écoles vaudoises de type HES constitue un changement de paradigme pour les institutions concernées, puisque celles-ci vont acquérir, dans le cadre de leurs activités, de leur gestion et de leur organisation interne, un degré d'autonomie similaire à l'Université de Lausanne (UNIL) et à la HEP Vaud (HEP) avant elles. Cette nouvelle loi cantonale consacre ainsi la stratégie des autorités politiques vaudoises consistant à octroyer, à des rythmes différents et à des degrés divers selon les domaines, une autonomie accrue aux hautes écoles dont elles ont la responsabilité, au travers de la révision des lois-cadres.

²³ Avec le processus de tertiarisation qu'a connu le domaine de la formation du corps enseignant, grâce notamment à l'impulsion de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) dans les années 1990, les HEP vont se profiler dans le paysage de l'enseignement supérieur. De par l'identité institutionnelle acquise et son importance pour le système éducatif, ainsi qu'en raison du contenu de sa formation et de son mandat singulier, ce jeune secteur va en effet se différencier des HEU et des HES, pour devenir une catégorie spécifique de haute école dans le niveau tertiaire (CDIP 2005).

La loi du 6 juillet sur l'Université de Lausanne (LUL) a étendu le degré d'autonomie de l'Université, afin de remplir les objectifs qui lui étaient attribués, soit de « permettre à l'institution universitaire d'acquérir davantage de capacité stratégique et décisionnelle, de cohérence interne, de souplesse organisationnelle et d'efficacité de gestion » (Conseil d'Etat vaudois 2004, p. 20). Cette évolution se concrétise également au niveau du statut juridique puisque, en comparaison avec l'ancien droit, l'Université conserve naturellement son statut d'établissement de droit public doté de la personnalité morale, en vertu de sa position d'institution majeure du service public cantonal, mais se voit attribuer en plus l'appellation d'établissement « autonome » (art. 1). Selon l'article 5 de la LUL, l'autonomie est non seulement garantie par la loi, mais c'est cette dernière qui en détermine également les contours spécifiques, en fonction des prérogatives conservées par le Département, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil vaudois. De ce fait, la gestion de l'UNIL est placée sous la surveillance de l'Etat, exercée par le Département, et porte sur le suivi et le contrôle de la subvention annuelle votée par le Grand Conseil (art. 11 et 38).

Puis, la loi sur la Haute école pédagogique (LHEP) a été acceptée par le Grand Conseil en date du 12 décembre 2007. Bien que conférant en son premier article le statut d'établissement de droit public doté de la personnalité morale à la HEP, elle précise également, en chapitre 2, le cadre de celle-ci. Deux limites générales peuvent être en effet soulignées : la gestion de la HEP est placée sous la surveillance de l'Etat, exercée par l'intermédiaire du Département, qui porte sur le contrôle et le suivi de l'activité (art. 9, al. 1 et 2) ; le Département décide annuellement des moyens alloués à la HEP pour son fonctionnement et son développement (art. 29, al. 1)²⁴.

Le projet de loi sur les hautes écoles vaudoises de type HES (LHEV) a été adopté par le Grand Conseil lors de sa séance du 11 juin 2013. Prévue pour entrer progressivement en vigueur au 1^{er} janvier 2014²⁵, la nouvelle loi remplacera le Règlement du 4 décembre 2003 sur la Haute école vaudoise, qui organise le réseau des établissements cantonaux et des institutions privées de la Haute école vaudoise. Concrètement, la LHEV met en œuvre au niveau vaudois la nouvelle Convention intercantonale sur la HES-SO (C-HES-SO), dont le Grand Conseil vaudois a autorisé la ratification par le Conseil d'Etat par décret du 24 avril 2012. Ainsi, les hautes écoles vaudoises de type HES évoluent dans un contexte qui est particulier par rapport aux autres hautes écoles sises sur le territoire vaudois, dans la mesure où une partie prépondérante de leur réglementation et de leur gouvernance est influencée par le niveau supracantonal constitué par la Haute École Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO)²⁶. Selon la C-HES-SO, la HES-SO est un établissement intercantonal de droit public doté

²⁴ Pour une description plus détaillée des deux établissements tertiaires, se référer à l'Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique les concernant respectivement : pour l'UNIL (Conseil d'Etat vaudois 2013a) et pour la HEP (Conseil d'Etat vaudois 2013).

²⁵ Conformément à l'Arrêté de mise en vigueur de la LHEV du 9 octobre 2013 (A-LHEV).

²⁶ Il convient de mentionner brièvement que la HES-SO, créée en 1998, constitue le plus vaste réseau de formation HES de Suisse. Elle compte actuellement 27 hautes écoles réparties sur 33 sites dans les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud. À la rentrée 2012, 18'031 étudiants y suivaient des cursus de formation de base dans 55 filières, selon l'Office fédéral de la statistique (OFS). En se référant à l'annexe 1, c'est plus du tiers (35%) de cet effectif global qui est accueilli sur territoire vaudois (en intégrant les hautes écoles subventionnées, ainsi que les personnes étudiant sur les sites des Conservatoires de Fribourg et de Sion pour l'HEMU). La LHEV rappelle explicitement le principe selon lequel les hautes écoles auxquelles elle

de la personnalité juridique ; elle est autonome dans les limites de la Convention et de sa convention d'objectifs (C-HES-SO, art. 2, al. 1 et 2). Cette convention d'objectifs quadriennale, élaborée par le Comité gouvernemental, organe de pilotage stratégique de la HES-SO, sur la base des propositions émanant des cantons et du Rectorat, au nom de la HES-SO (C-HES-SO, art. 5, al. 3), est déclinée en mandats de prestations entre le Rectorat, les responsables de domaine et les Directions générales des hautes écoles²⁷, ainsi que les organes responsables des hautes écoles bénéficiant d'une convention particulière (C-HES-SO, art. 5, al. 4). Elle constitue ainsi la véritable pièce maîtresse de la nouvelle gouvernance de la HES-SO en mettant en relation les multiples acteurs et organes prenant part à la gouvernance de l'institution intercantonale (cf. annexe 2). Il convient de préciser que, bien qu'intégré dans cette architecture institutionnelle intercantonale, le canton de Vaud conserve de très larges compétences dans l'exploitation des hautes écoles vaudoises de type HES, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'une législation propre et son application, la gestion de leurs budgets, ainsi que l'organisation des activités, de l'offre proposée et des compétences au sein de son paysage des hautes écoles.

La LHEV, permettant outre la possibilité de combler en partie les lacunes juridiques en dotant le canton d'une loi formelle, de consolider la visibilité et l'identité des hautes écoles vaudoises de type HES, s'applique à la Haute école de Santé Vaud (HESAV), à la Haute école d'art et de design de Lausanne (ECAL), à la Haute école d'ingénierie et de gestion du canton de Vaud (HEIG-VD), à la Haute école de la santé La Source (HEdS La Source), à la Haute école de travail social et de la santé (EESP) et à la Haute école de Musique Vaud Valais Fribourg (HEMU) (art. 1)²⁸. Les trois premières sont des établissements de droit public qui vont être dotés de la personnalité morale et où la participation de l'Etat prendra la forme d'une subvention, alors que les trois dernières sont des hautes écoles privées subventionnées et organisées sous forme de fondation. Elles seront liées au Département par une convention et la participation financière de l'Etat prendra également la forme d'une subvention annuelle, comme c'est déjà le cas actuellement (art. 2, 3, 64, al. 1, lit. c et 71). L'entrée en vigueur de la LHEV constituera un changement majeur notamment pour les trois hautes écoles cantonales. En effet, après l'UNIL par la LUL et la HEP par la LHEP, ce sont les hautes écoles vaudoises de types HES qui vont acquérir une plus large autonomie. S'inspirant d'ailleurs de celle accordée à la HEP (art. 1, al. 3, LHEP), la LHEV prévoit que « le cadre de l'autonomie des hautes écoles est fixé par la présente loi » (art. 7). Et là encore la loi stipule explicitement que la conduite et la gestion des hautes écoles vaudoises de type HES restent placées sous la surveillance de l'Etat, exercée par le Département (art. 9, al. 1). Cependant, les modalités des

s'applique sont soumises au droit conventionnel intercantonal régissant la HES-SO, ainsi qu'à ses règlements, directives et dispositions d'application (art. 8).

²⁷ La LHEV clarifie le choix pris par le canton de Vaud pour garantir l'autonomie nécessaire au fonctionnement des hautes écoles sises sur son territoire et leur indépendance par rapport à leur administration cantonale, conformément à l'art. 39, al. 3 de la C-HES-SO : le regroupement de plusieurs écoles au sein d'une structure cantonale – en l'occurrence la Haute école vaudoise (HEV), qui était en réalité une entité administrative du Département – est abandonnée au profit des hautes écoles vaudoises de type HES, en tant qu'entités distinctes.

²⁸ Pour une description plus détaillée des six hautes écoles vaudoises de type HES, leurs principaux jalons historiques, leur intégration au sein de la HES-SO ou le développement de leurs compétences propres, se référer au chapitre de l'Exposé des motifs et projet de LHEV qui y est consacré (2013b, pp. 14 à 18).

relations entre les autorités politico-administratives et les hautes écoles, ainsi que leurs tâches respectives, seront modifiées.

Ce travail consiste justement à explorer ces questions relatives à la relation respective dans le canton de Vaud entre les acteurs politico-administratifs d'un côté (les principaux) et ceux du domaine de l'enseignement supérieur de l'autre (les agents), la modification progressive des modalités de gouvernance ces dernières années, ainsi que les perceptions, des parties prenantes²⁹ à l'égard de ces dernières (Bach et Jann 2010). Concernant le premier pôle de celle-ci, nous nous concentrerons sur le Parlement, assemblée démocratiquement élue qui assure la représentation du peuple, tout en gardant à l'esprit que divers acteurs sont impliqués dans le contrôle et l'attribution des ressources des hautes écoles (*e. g.* Verschuere *et al.* 2006) – leur surveillance directe est par exemple exercée par la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES)³⁰, mais cette unité de l'administration constitue en fait en le corollaire de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement. Ce dernier est donc l'organe constitutif du *principal* (les autorités politico-administratives concernées) sur lequel cette étude va particulièrement se focaliser³¹. Le législatif est d'ailleurs le seul, dans le cadre des différents modes d'externalisation, qui détient les compétences nécessaires pour modifier la chaîne de responsabilité, car cela signifie qu'il renonce en fait à l'exercice de ses propres compétences – d'où l'exigence d'ailleurs d'une base légale dans ce type d'opération (Moor 1992). A propos de l'autre côté de la relation Etat-hautes écoles, le choix s'est porté sur les établissements tertiaires pour lesquels l'Etat constitue l'autorité de tutelle, soit l'UNIL, la HEP et les six hautes écoles vaudoises de type HES entrant dans le champ d'application de la LHEV et mentionnées ci-dessus³². Nous identifions donc respectivement l'agence dans un sens juridique large, à savoir au strict regard de la relation qu'elle entretient avec l'Etat, car dans la réalité des solutions juridiques différentes coexistent par rapport à une même tâche publique et un même cadre légal, comme par exemple les HES (Pasquier et Fivat 2013). Dans sa relation respective avec le principal, l'agence est identifiée ici comme l'*agent*.

²⁹ D'autres acteurs tiers sont concernés par la gouvernance (le marché, la région, l'industrie, les associations professionnelles, les communes, les étudiants, etc.), mais pour des questions de faisabilité, cette étude se focalisera exclusivement sur l'aménagement de la relation bilatérale entre les autorités cantonales et les hautes écoles car seules les collectivités qui en ont la charge ont une incidence directe sur le pilotage de ces dernières (CSHES 2005).

³⁰ La prise en compte du Gouvernement et de son Département aurait mobilisé trop de ressources. De plus, mon passage au sein de la DGES m'a permis de recueillir de manière informelle des renseignements sur la thématique traitée.

³¹ Pour ne pas trop entrer dans les détails, le principal est donc entendu comme les autorités politico-administratives dans un sens globalisant. Autrement dit, comme Kivistö (cf. section 1.2.3), nous considérons que le législatif, l'exécutif et l'administration forment une chaîne de responsabilités concordantes et ne descendrons pas à un niveau organique, bien qu'un accent particulier soit néanmoins porté sur le pouvoir législatif.

³² Il s'agit d'HESAV, de l'ECAL, de la HEIG-VD, de la HEdS La Source, d'EESP et de l'HEMU. L'École d'ingénieurs de Changins (EIC), l'École hôtelière de Lausanne (EHL) et la Haute école de théâtre de la Suisse romande (HETSR) sont directement rattachées à la HES-SO par des conventions spécifiques, et ne sont donc pas incluses dans le périmètre de la HEV. Bien que situées sur le territoire cantonal, elles ne seront pas traitées dans le cadre de cette étude, car elles ne dépendent pas du canton de Vaud en termes de gouvernance. Par ailleurs, compte tenu du fait que l'EPFL ne s'inscrit pas dans le périmètre cantonal, mais est pilotée par convention d'objectifs au niveau fédéral (cf. chapitre 1.1), cet établissement ne sera pas discuté non plus. Il en va de même pour la Fondation Jean Monnet pour l'Europe qui ne dispense aucun enseignement et ne décerne aucun titre. Il convient enfin de préciser que l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), ne fera pas non plus l'objet d'un examen en raison de son intégration à l'UNIL en 2014.

En conclusion, l'idée essentielle est ici de comprendre les points de vue et de croiser les regards des différentes parties prenantes de la gouvernance du domaine de l'enseignement supérieur, en se focalisant principalement sur les parlementaires et les membres des Directions des hautes écoles, afin d'évaluer leurs perceptions, attentes et appréciations des nouveaux principes, processus et instruments ayant été mis en place.

1.4 Questions de recherche

Les éléments exprimés jusqu'ici nous mènent aux trois questions de recherche suivantes :

- Dans quelle mesure le nouveau régime de gouvernance, appliqué progressivement aux trois types de hautes écoles vaudoises, suit-il les principes issus de la Nouvelle gestion publique ?
- Quelles différences existe-t-il entre les diverses hautes écoles sises dans le canton de Vaud en termes d'autonomie et de contrôle au niveau légal et à quel point ces différences sont-elles perçues subjectivement par les acteurs politiques et académiques concernés ?
- Quelles sont les perceptions, appréciations et attentes des parlementaires et des responsables des différentes hautes écoles vaudoises vis-à-vis de ce nouveau système de gouvernance ?

Le chapitre suivant renseigne brièvement sur la démarche entreprise et la posture méthodologique adoptée afin d'y répondre.

1.5 Démarche et méthodologie

De manière générale, il convient de clarifier que la démarche entreprise ne consiste en aucun cas à diaboliser ou idéaliser les principes et effets de la NGP sur le domaine de l'enseignement supérieur ou de se prononcer pour ou contre un accroissement de l'autonomie ou au contraire de la régulation. Son but n'est pas d'émettre un jugement de valeur mais de recueillir les perceptions des acteurs politiques et du management, en tant que nouvelle logique (Chanlat 2003).

1.5.1 Choix des interlocuteurs

Le choix des interlocuteurs s'est porté sur les personnes les plus compétentes pour apporter les réponses aux questions de recherche telles que formulées *supra*. Côté principal, il s'agit de choisir parmi les députés étant intéressés par le domaine de l'enseignement supérieur et ses développements ces dernières années, tout en garantissant la représentation des forces politiques au sein du Grand Conseil. Les sept parlementaires contactés font donc tous partie soit de la Commission chargée d'examiner l'Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2012-2017 de l'UNIL, soit de la délégation vaudoise au sein de la Commission interparlementaire de contrôle des HES-SO et HES, soit des deux³³, et leur

³³ Au moment de la rédaction du présent travail, aucune commission n'a encore été constituée afin d'examiner l'Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2012-2017 de la HEP.

appartenance partisane est représentative des forces partisans en présence³⁴. Côté agence, le nombre de hautes écoles ayant participé aux entrevues est également de sept. Les personnes qui ont plus particulièrement été contactées sont les membres des différentes Directions, dans la mesure où ce sont elles qui sont en relation avec les autorités politico-administratives cantonales et chargées d'élaborer avec elles les contrats de prestations. Les entretiens ont duré entre 45 et 120 minutes (1h. en moyenne) et ont été menés entre le 17 octobre et le 4 décembre 2013. Tous ont été enregistrés, avec l'autorisation des interlocuteurs. Comme convenu également, l'anonymat des quatorze personnes rencontrées a été respecté.

1.5.2 Récolte des données et ordonnancement de l'étude

Le but étant donc de recueillir des informations approfondies relatives aux comportements objectifs, mais aussi aux perceptions, valeurs et points de vue subjectifs, les entretiens semi-directifs³⁵ étaient les plus indiqués, malgré les quelques défauts qu'on leur reconnaît dans la littérature spécialisée. Des guides d'entretien différenciés selon les destinataires ont donc été élaborés en s'orientant autour de quatre axes principaux : le fonctionnement effectif, les perceptions, les appréciations et les attentes (cf. annexe 3). Ceux-ci ont aussi constitué la structure de la grille d'analyse, outil qui facilite l'analyse de contenu thématique (Pollard 2012) et la comparaison des sens de discours pour mettre en évidence les systèmes de représentations véhiculées (cf. annexe 4). Cette collecte de données primaires s'inscrit dans les trois plans plus globaux, interconnectés et complémentaires qui structurent cette étude : le plan juridique (légal et réglementaire), le plan opérationnel (son application effective), et sa réception par les configurations d'acteurs (perceptions, appréciations et attentes). Ceux-ci découlent d'une certaine manière de l'interaction entre le politique, le droit et le management dans le processus de décision politico-administratif (Brun *et al.* 2005).

Après cette première partie introductive, replaçant la problématique abordée au sein des enjeux traversant actuellement le paysage des hautes écoles et l'insérant dans un cadre théorique, ce mémoire de stage se découpe en trois parties. En guise de deuxième partie, le plan juridique, qui définit le degré d'autonomie formelle accordé, est appréhendé au travers de sources secondaires publiques (lois, règlements, rapports, débats, etc.). La troisième partie a pour objectif de croiser les regards des différentes parties prenantes, en portant un intérêt particulier à la comparaison entre les acteurs se trouvant aux deux pôles de la relation principal-agent et entre les différents types de hautes écoles, les réformes y ayant été impulsées selon des temporalités distinctes. Enfin, nous tenterons de mettre en perspective les leçons retirées des propos recueillis, afin de proposer certaines recommandations.

³⁴ Deux socialistes (SOC), deux libéraux-radicaux (PLR), un démocrate du centre (UDC), un vert libéral (V'LIB) et un vert (VER).

³⁵ Technique qualitative permettant à l'interviewé de développer son propos et à l'intervieweur de le recentrer sur les thèmes définis préalablement.

2. Gouvernance au niveau légal et réglementaire : entre autonomisation progressive et maintien du droit de regard de l'Etat

Ce chapitre présente les modalités de gouvernance formelles – telles qu'elles sont décrites dans les lois-cadres et règlements respectifs – ayant cours entre l'Etat (ses acteurs politico-administratifs investis dans un rôle formel de contrôle) et ses agences dans le domaine de l'enseignement supérieur, à savoir chacune des hautes écoles subordonnées dont il exerce la tutelle : l'Université de Lausanne, les hautes écoles vaudoises de type HES et la Haute école pédagogique Vaud³⁶. Dans un premier temps, l'accent est porté sur l'autonomie institutionnelle accrue, accordée respectivement à ces dernières selon des degrés et des temporalités différentes, déclinée sous quatre différents angles : l'autonomie organisationnelle, financière, en matière de ressources humaines, et académique. Cette typologie, proposée par de nombreux auteurs pour détailler la notion complexe et polysémique d'autonomie, est adaptée au domaine particulier de l'enseignement supérieur³⁷. En effet, cette grille analytique, qui sera appliquée aux hautes écoles vaudoises susmentionnées, se base sur les travaux de l'EUA. Ayant pour but de dresser un panorama du degré d'autonomie accordé par les cadres nationaux d'enseignement supérieur et ainsi permettre une comparaison des systèmes en place dans toute l'Europe, le tableau de bord élaboré par l'EUA expose quatre dimensions fondamentales de l'autonomie, dont les critères peuvent être synthétisés ainsi (Estermann *et al.* 2011) :

- l'autonomie organisationnelle : décision des structures et statuts, procédure de sélection et d'élection des instances directionnelles et conclusion des contrats de prestations ;
- l'autonomie financière : acquisition et attribution des fonds (période et type de financement), propriété des bâtiments et création de réserves budgétaires ;
- l'autonomie en matière de ressources humaines : décision quant aux procédures de recrutement, de rémunération et de licenciement ;
- l'autonomie académique : création ou suppression des programmes, méthodes et cycles d'enseignement, gestion des admissions et décision quant aux domaines de recherche³⁸.

L'autonomie formelle respective des agents par rapport à leur autorité de tutelle ne signifie pas pour autant que ceux-ci soient complètement libres d'agir comme ils l'entendent. La question des mécanismes permettant au principal de les piloter et de les contrôler formellement est donc traitée dans un second temps.

³⁶ L'analyse systématique des nouveaux textes juridiques sous l'angle de l'autonomie conférée effectuée aux chapitres 2.1 à 2.3 qui suivent constitue pour une grande part une reprise d'un des chapitres du rapport rédigé par mes soins lors de mon engagement au sein de la DGES. Pour un récapitulatif des éléments déterminants, cf. annexe 8. L'hypothèse poursuivie dans ce deuxième chapitre consiste au fait que le cadre légal et les procédures qui en découlent définissent le degré d'autonomie formelle de chaque haute école.

³⁷ Voir par exemple Schedler et Proeller (2006, p. 108): *Personal, Organisation, Finanz, Leistung*. Les prestations sont ici les réalisations académiques.

³⁸ Pour information, selon cette étude de l'EUA menée en 2010, le système suisse de l'enseignement supérieur comptabilise les degrés suivants en termes d'autonomie : 55% pour l'autonomie organisationnelle, 65% pour l'autonomie financière, 95% en ce qui concerne l'autonomie en matière de ressources humaines et 72% pour l'autonomie académique.

2.1 L'Université de Lausanne

2.1.1 Autonomie organisationnelle

Avec la loi du 6 juillet 2004 sur l'Université de Lausanne, la structure organisationnelle de l'UNIL est simplifiée, grâce à l'institution de trois niveaux au lieu des cinq qui prévalaient jusqu'alors (organes centraux, facultés, sections, départements et instituts) : les organes centraux (la Direction et le Conseil de l'Université), les facultés, représentées par les Décans et les Conseils de facultés, et les unités, administratives ou scientifiques, chacune dotée d'un responsable.

Par rapport à l'ancienne loi du 6 décembre 1977 sur l'Université de Lausanne, la LUL attribue davantage d'autonomie à ses organes, pour lesquels elle mentionne respectivement la composition, le mode d'élection et les attributions, alors que l'ancien droit était plus dense normativement. La Direction de l'Université a vu ses prérogatives élargies aux matières, jusqu'alors sous contrôle de l'Etat, de l'organisation des facultés, des études et des conditions d'examens. C'est également la Direction qui élabore le plan d'intentions qui servira de base au plan stratégique négocié avec le Conseil d'Etat (art. 9). Néanmoins, notamment pour renforcer sa légitimité, le Conseil d'Etat garde la compétence de désigner le recteur sur proposition du Conseil de l'Université (art. 23, al. 1). Le Conseil de l'Université, unique autorité délibérative de l'UNIL, a également gagné en autonomie par rapport à la loi de 1977, puisque son fonctionnement est désormais régi par un règlement interne (RI) adopté par ledit Conseil (art. 10, al. 2), alors que l'ancien texte de loi décrivait précisément les fonctions, les attributions, ainsi que la composition de l'organe ayant été remplacé.

Au sujet des facultés, la nouvelle loi se contente de mentionner leur existence, sans les désigner nommément comme c'était le cas sous l'empire de la législation de 1977. Bien que leur périmètre ne soit pas fixé dans la loi et qu'il ne soit par conséquent plus nécessaire de saisir le Grand Conseil pour les réorganiser, les renommer, voire en supprimer, la liberté quant à leur organisation est néanmoins limitée, étant donné que les champs d'activités de l'enseignement et de la recherche sont donnés à l'art. 4 et correspondent pour l'essentiel à ceux qui relevaient au préalable des facultés. La LUL stipule également que chacune d'entre elles doit se doter d'un Décanat et d'un Conseil de faculté et que ceux-ci s'organisent librement (art. 30). À part leur composition et la durée des mandats, la loi laisse donc aux règlements des facultés, adoptés par la Direction (art. 24, lit. e), la possibilité de régler leur mode d'élection et leurs attributions.

Il convient finalement de mentionner que l'article 5 de la LUL confère expressément l'autonomie réglementaire à l'UNIL, ce qui a pour conséquence que de nombreuses dispositions d'exécution sont édictées sous forme de directives internes ou de règlements. Cependant, l'adoption du règlement d'application de la loi – il s'agit en l'occurrence du RLUL du 6 avril 2005 – reste à la charge du Conseil d'Etat.

2.1.2 Autonomie financière

Avec la nouvelle législation, les subventions fédérales et les contributions intercantionales sont attribuées directement à l'Université au titre de l'accord intercantonal sur le financement des

études et de la LAU, et le mécanisme de la subvention annuelle est mis en place entre l'Etat et l'UNIL (art. 37, al. 1). Cette nouvelle conception simplifie les rapports financiers entre le canton et son université puisque, d'un côté il incombe à la Direction et au Département de défendre le montant de la subvention, en se référant aux besoins de l'UNIL et, de l'autre, il ne figure au budget annuel de l'Etat de Vaud plus qu'une subvention, représentant l'effort que ce dernier consent pour son université, en tenant compte non seulement du nombre d'étudiants, mais aussi des projets de l'UNIL et de la situation financière générale de l'Etat³⁹. Il faut savoir également que c'est ce dernier qui met à disposition les immeubles dont elle a besoin (art. 43).

La nouvelle LUL précise les compétences respectives du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et de l'UNIL dans le cadre de la procédure d'octroi de la subvention annuelle, ainsi que pour le processus budgétaire interne. La loi stipule que c'est le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, qui la vote annuellement dans le cadre du budget de l'Etat ; son suivi et son contrôle sont assurés par une autorité qui est déterminée par le Conseil d'Etat (art. 38) et les dispositions contenues dans la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv) s'appliquent (art. 38a, al. 1). L'Université gère ensuite librement le montant alloué, en réglant à sa convenance la répartition des ressources entre les différentes facultés et les services centraux et en alimentant un fonds de réserve et d'innovation (art. 38b et 41). C'est par conséquent l'Université qui est responsable d'établir sa propre comptabilité, comprenant les comptes de fonctionnement, les comptes d'investissements, le bilan et ses annexes et un tableau de financement, ainsi que de gérer sa trésorerie. Les comptes sont ensuite approuvés par le Conseil d'Etat et ils sont annexés aux comptes de l'Etat. Ils sont alors soumis aux procédures habituelles de contrôle parlementaire, en l'occurrence à l'examen de la Commission des finances du Grand Conseil (art. 40). En contrepartie à la souplesse octroyée ainsi à l'UNIL pour développer une logique de projet, la subvention est conditionnée à des exigences plus précises en termes de contenu des prestations fournies (cf. section 2.1.5).

2.1.3 Autonomie en matière de ressources humaines

Alors qu'avec la législation de 1977 deux autorités différentes détenaient les compétences de nommer les divers corps de l'Université – le Conseil d'Etat pour les professeurs ordinaires, les professeurs associés et les professeurs extraordinaires, ainsi que le directeur administratif et les membres du personnel administratif et technique (PAT) à partir de la seizième classe de salaire ; le Département pour les autres membres du corps enseignant et les membres du PAT jusqu'à la seizième classe salariale –, la LUL concrétise la délégation du Conseil d'Etat à l'Université de la gestion administrative de son personnel (art. 24, al. 3). La nouvelle loi simplifie donc considérablement les distinctions qui prévalaient, en faisant de la Direction l'autorité d'engagement de l'ensemble du personnel de l'Université (art. 46).

³⁹ Concrètement, l'apport cantonal représente pour 2012 plus de la moitié de la couverture totale des dépenses, la subvention de l'Etat de Vaud représentant 51.3% de la totalité des fonds dont l'UNIL dispose. Le financement de l'UNIL est assuré effectivement par des fonds publics principalement, dont les subventions fédérales (21.9% pour la Confédération, le Fonds de la Recherche scientifique et la Commission pour la technologie et l'innovation), ainsi que les contributions des autres cantons (10.2%) constituent aussi des parts relativement importantes (UNIL 2013).

Néanmoins, l'autonomie de l'Université en matière de personnel n'est pas totale, dans la mesure où le statut du personnel « est soumis à la loi du 12 novembre 2011 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers), sous réserve des dispositions particulières de la LUL et du RLUL, et à l'exception du personnel rétribué par des fonds extérieurs à l'Etat, qui est soumis au Code des obligations » (art. 48). Les dispositions particulières de la nouvelle loi sur l'Université de Lausanne concernent le corps enseignant : elle définit sa composition (le corps professoral et le corps intermédiaire), leurs différentes fonctions, ainsi que les durées d'engagement. L'UNIL n'est également pas complètement libre pour ce qui est de la fixation de leurs salaires, puisque ceux-ci sont attribués sur la base d'un barème adopté par le Conseil d'Etat. En conséquence, ces matières dépendant du Grand Conseil, par le biais de la LUL et de la LPers, elles ne relèvent pas de l'autonomie de l'UNIL en matière de personnel.

2.1.4 Autonomie académique

Selon la LUL, « la liberté de l'enseignement et de la recherche est garantie » (art. 15, al. 1). Cette liberté académique, inscrite dans les Constitutions fédérale (art. 20) et cantonale (art. 19), constitue la condition *sine qua non* permettant les activités de recherche scientifique au sein de l'UNIL, ainsi que le choix donné aux étudiants quant à l'organisation de leurs études. Elle se décline dans la loi dans plusieurs domaines : l'assurance de l'indépendance des activités d'enseignement, de recherche et de publication (art. 15, al. 3), l'organisation par l'Université de la relève académique (art. 18), la propriété intellectuelle de l'UNIL sur les biens immatériels créés (art. 70), et le décernement des titres (y compris celui de *docteur honoris causa*) et des grades (art. 78 à 80). Les conditions d'immatriculation (à part pour les études de médecine de niveaux Bachelor et Master pour les étrangers qui sont fixées dans un règlement spécifique), d'exmatriculation, d'inscription et d'exclusion sont fixées dans le RLUL. Deux autres compétences se trouvent dans le champ du Conseil d'Etat, soit celle de fixer le montant des taxes d'études, ainsi que celle de pouvoir restreindre l'accès aux études lorsque la capacité semble insuffisante (art. 74 à 76).

2.1.5 Les mécanismes formels de pilotage et de contrôle par les autorités politico-administratives vaudoises avec la nouvelle LUL

Les exigences plus précises en termes de contenu des prestations fournies qui conditionnent la subvention octroyée à l'UNIL sont définies dans le cadre d'un plan stratégique pluriannuel. Négocié en début de législature entre la Direction de l'UNIL et le Conseil d'Etat sur la base d'un plan d'intentions élaboré par la Direction, celui-ci est ensuite soumis au Grand Conseil pour adoption (art. 9). Le Département, en tant qu'autorité de surveillance de l'Université, se voit adresser chaque année par la Direction de l'UNIL un rapport de gestion portant sur l'exercice écoulé en vue de procéder à une évaluation de la réalisation du plan stratégique pluriannuel (RLUL, art. 3). Ainsi, par ce biais, l'Etat contrôle et s'assure que la subvention allouée est utilisée par l'UNIL de façon conforme à l'affectation prévue, soit pour remplir les missions qui lui sont assignées à l'art. 2 de la LUL (art. 38, al. 3).

De multiples acteurs prennent donc part, avec des compétences, des intérêts et des attributions différentes, aux séquences d'élaboration, d'adoption et de suivi du plan stratégique pluriannuel de l'UNIL (cf. annexe 5 et chapitre 2.4).

2.2 Les hautes écoles vaudoises de type HES

2.2.1 Autonomie organisationnelle

Afin d'octroyer davantage d'autonomie et de visibilité aux hautes écoles de type HES, la loi du 11 juin 2013 sur les hautes écoles vaudoises de type HES prévoit la disparition de la HEV au profit des hautes écoles vaudoises de type HES, qui seront ainsi en contact direct avec la HES-SO.

À l'instar de la LUL, la LHEV mentionne d'une part la structure des hautes écoles vaudoises de type HES : en départements, en sections, en unités, en filières ou en instituts, conformément au règlement interne de chaque école, qui est soumis à l'approbation du Département (art. 19, al. 1 et 2). Si la LHEV confère ainsi une autonomie d'organisation substantiellement plus importante, la marge de manœuvre accordée est néanmoins pas aussi élargie que celle octroyée à l'UNIL par la LUL. En effet, bien que les hautes écoles vaudoises de type HES puissent choisir par elles-mêmes la structure convenant au mieux à leurs activités, besoins, taille et histoire propres, et l'inscrire dans un règlement adopté à l'interne par le Conseil représentatif après l'approbation de la Direction, celui-ci est soumis ensuite à celle du Département, garantissant à l'Etat le dernier mot en matière de structure organisationnelle.

D'autre part, la LHEV mentionne les organes des hautes écoles, ainsi que leur composition et les compétences de ces derniers. La Direction est l'organe décisionnel chargé de la conduite de la haute école. Elle est composée, pour chacune d'entre elles, d'un directeur et de deux à sept membres, qui lui sont subordonnés (art. 21, al. 1). Conformément à la C-HES-SO, la LHEV précise également les modalités d'engagement du directeur et des membres de la Direction. Concrètement, les trois directeurs des hautes écoles cantonales sont engagés par le Conseil d'Etat, sur proposition du Conseil représentatif de la haute école et sur préavis du Rectorat (C-HES-SO, art. 39, al. 3, lit. b). Pour les trois hautes écoles privées subventionnées, dont les procédures d'engagement relèvent du droit privé, le directeur est engagé par le Conseil de fondation – qui constitue donc une couche supplémentaire par rapport à la structure organisationnelle des hautes écoles cantonales – sur préavis du Rectorat. Cet engagement est toutefois soumis à l'accord préalable du Département (art. 22, al. 2). Les autres membres de la Direction des hautes écoles cantonales sont engagés par le Conseil d'Etat, sur proposition du directeur. Les hautes écoles privées subventionnées engagent les autres membres de la Direction conformément aux dispositions relatives à leur organisation (art. 23). Au niveau de ses compétences, « la Direction dirige la haute école sur les plans pédagogique, scientifique, artistique, administratif et financier » (art. 26, al. 1). Transversalement, l'autonomie élargie conférée se concrétise notamment en matière de gestion, de planification et d'organisation. La Direction est d'ailleurs aussi chargée de transmettre au Département tous les quatre ans ses propositions en vue de l'établissement du plan d'intentions cantonal (art. 26, al. 1, lit. a).

Le Conseil représentatif de la haute école est l'organe délibérant et participatif qui regroupe les représentants des personnels de la haute école : professeurs HES ordinaires et associés, maîtres d'enseignement, adjoints scientifiques et artistiques, assistants, mais également

étudiants et membres du personnel administratif et technique (art. 27, al. 1). Il exerce des compétences concernant le développement de la haute école, comme préavisier les propositions soumises par la Direction au Département en vue de l'établissement du plan d'intentions cantonal et de l'assignation des missions particulières, ou préavisier le projet de budget de la haute école (art. 29). Il est prévu que son mode d'élection et son règlement interne soient fixés par le règlement d'application. Il convient d'ajouter que chaque école se dotera d'un Conseil professionnel, constitué de représentants des milieux professionnels, associatifs, politiques et économiques, dans le but de favoriser les échanges avec ses partenaires (art. 30, al. 1).

2.2.2 Autonomie financière

Le nouveau dispositif mis en place par la LHEV et la C-HES-SO en termes de flux financier consacre l'abandon du « fonctionnement en boucle », dans lequel la HES-SO redistribuait l'essentiel des moyens aux cantons, au détriment d'une distribution des « ressources de la HES-SO » directement aux hautes écoles sur la base de critères clairs (C-HES-SO, art. 52). Les cantons partenaires ne font donc plus office d'intermédiaires et perdent leur capacité de redistribution de ces montants. Le dispositif est complété pour les hautes écoles vaudoises par l'introduction d'un Fonds de réserve et d'innovation, régi par un règlement du Conseil d'Etat (art. 68, al. 2), et du mécanisme de la subvention annuelle, aide financière subsidiaire à la capacité d'autofinancement des hautes écoles (art. 71, al. 1). La possibilité d'une telle subvention spécifique est explicitement prévue dans la LHEV sous forme de subvention cantonale (art. 64, al. 1, lit. c), ce qui a pour conséquence que la LSubv s'applique. Le Département assure donc le suivi périodique des subventions grâce aux documents fournis par chaque haute école (cf. section 2.2.5). Dans les comptes de l'Etat, le financement du canton apparaîtra comme une subvention au même titre que celle à l'UNIL, à la HEP et aux hautes écoles privées subventionnées, ce qui améliorera la lisibilité des flux (art. 71, al. 2). Ces nouveaux instruments permettent aux six hautes écoles vaudoises de type HES de gérer librement et selon leurs spécificités propres les ressources mises à leur disposition, en plus des sommes qu'elles perçoivent directement.

Il est également stipulé dans la nouvelle loi cantonale que les hautes écoles vaudoises de type HES sont tenues d'établir leur propre comptabilité au moyen de l'outil comptable commun à la HES-SO, qui englobe l'entier des produits, des charges et des fonds de la haute école. Le détail des comptes de chaque haute école cantonale, après avoir été adopté par le Conseil d'Etat, sera alors communiqué au Grand Conseil sous la forme d'annexes aux comptes et aux budgets du Canton (art. 65 et 67). Chaque haute école vaudoise de type HES est également responsable de la gestion de sa trésorerie (art. 67, al. 2). À noter par contre que le canton reste propriétaire des immeubles mis à disposition des hautes écoles cantonales (art. 69).

2.2.3 Autonomie en matière de ressources humaines

La C-HES-SO n'entre pas dans les détails du statut du personnel, mais indique que la HES-SO édicte des règles communes concernant les qualifications à l'engagement, les fonctions, ainsi que les missions des personnels d'enseignement et de recherche et que ces derniers restent soumis à leurs employeurs actuels, conformément au droit public des cantons parties prenantes (C-HES-SO, art. 48). Alors qu'elle était détenue par le Département, la LHEV

confie aux Directions des hautes écoles vaudoises de type HES la compétence d'engager l'ensemble de leur personnel, qu'il s'agisse du personnel administratif et technique (PAT) ou du personnel d'enseignement et de recherche (art. 26, al. 1, lit. d et art. 33).

Bien que ces prérogatives constituent un pas important dans l'autonomie de gestion accordée aux hautes écoles, à l'instar de ce que le Grand Conseil a mis en place pour la HEP, l'UNIL et les hautes écoles privées subventionnées, la liberté de gestion en matière de ressources humaines n'est pas complète. En effet, le Conseil d'Etat conserve la prérogative essentielle de fixer le barème de rémunération du personnel d'enseignement et de recherche sur lequel la Direction prend appui (art. 43 et 44), alors que le Département veille à ce que les hautes écoles appliquent et respectent le cadre légal auquel elles sont soumises. En ce qui concerne les hautes écoles cantonales, la LPers régit le statut du personnel administratif et technique et le personnel d'enseignement et de recherche ; pour les écoles privées subventionnées c'est le Code des obligations qui s'applique (art. 10). De plus, les cinq fonctions du personnel d'enseignement et de recherche (art. 35 à 41) – soit les professeurs HES ordinaires et associés, qui exercent obligatoirement la double mission d'enseignement et de recherche et développement, les maîtres d'enseignement, les adjoints scientifiques ou artistiques et les assistants HES – et leur durée d'engagement (art. 42) sont définies dans la LHEV. Celle-ci, tout comme la LPers, relève donc du Grand Conseil et non pas du champ de compétences des hautes écoles vaudoises de type HES.

2.2.4 Autonomie académique

A priori, la gestion des questions académiques est attribuée par la LHEV à chaque Direction des hautes écoles vaudoises de type HES. C'est elle qui est prévue pour « statuer notamment sur les admissions, les échecs et réussites de modules, les demandes de prolongation de la durée des études, l'octroi de titres HES et les exmatriculations » (art. 26, al. 1, lit. m). C'est également elle qui se doit de « décider de l'ouverture et de la fermeture de filières de formation continue non financées par la HES-SO et répondre de leur qualité » (lit. o). Mais pour toutes ces matières, les Directions respectives sont cadrées par des normes issues de niveaux politiques différents, ce qui restreint leur autonomie.

En ce qui concerne l'admission, les conditions pour accéder en cycle Bachelor et en cycle Master sont de la compétence fédérale (art. 1, al. 2, lit. b LHES). Les dispositions fédérales en la matière sont donc contraignantes pour les cantons et les hautes écoles vaudoises de type HES. La LHEV ne fait par conséquent que renvoyer aux principes généraux, déjà énoncés dans le droit supérieur. Au sujet des obligations pécuniaires auxquelles les étudiants sont astreints s'ils entendent être immatriculés, le règlement relatif aux taxes à la HES-SO du 26 mai 2011, combiné avec l'article 57 de la LHEV, prévoit différents types de taxes, dont notamment la taxe d'inscription, la taxe liée à un examen d'admission, la taxe d'études ou encore les contributions aux frais d'études. Les taxes sont perçues par les hautes écoles vaudoises de type HES, mais leur montant est fixé par le Comité gouvernemental (C-HES-SO, art. 19, lit. l). L'organisation des études est fixée par les règlements, directives et directives-cadres de la HES-SO. Les règlements d'études des hautes écoles vaudoises de type HES les précisent, de manière à tenir compte des particularités propres à chacune d'elles. Pour s'assurer de la conformité de ces règlements aux dispositions émises par la HES-SO, le

Département est chargé de les approuver (art. 56, al. 2). Malgré certaines conditions, les hautes écoles vaudoises de type HES sont par contre titulaires des droits de propriété intellectuelle (art. 62).

2.2.5 Les mécanismes formels de contrôle et de pilotage par les autorités politico-administratives vaudoises avec les nouvelles C-HES-SO et LHEV

Les six hautes écoles vaudoises de type HES élaborent chacune des propositions, sur lesquelles le Département se fonde pour établir un plan d'intentions cantonal. Reflétant également les orientations stratégiques du Département et du Conseil d'Etat, celui-ci est soumis au Grand Conseil pour adoption (art. 14). Le plan d'intentions constitue par ailleurs la contribution du Conseil d'Etat vaudois à la convention d'objectifs quadriennale de la HES-SO, qui est définie par le Comité gouvernemental de la HES-SO et qui forme le cadre de référence de ses missions et activités pour la période concernée (C-HES-SO, art. 5, al. 1 et 2 et art. 14).

Au niveau intercantonal, le Comité gouvernemental, dont les membres sont désignés par les Gouvernements cantonaux, évalue annuellement la réalisation des objectifs stratégiques et les résultats de la convention d'objectifs de la HES-SO (C-HES-SO, art. 7). Par ailleurs, il adopte les plans financiers et de développement ainsi que les budgets et les comptes de la HES-SO (C-HES-SO, art. 19). Quant au contrôle parlementaire, effectué par la Commission interparlementaire, il porte entre autre sur les objectifs stratégiques et leur réalisation, sur le budget et les comptes annuels de l'institution, ainsi que sur l'évaluation des résultats obtenus par l'institution (C-HES-SO, art. 10, al. 2).

La convention d'objectifs quadriennale constitue également la base sur laquelle la HES-SO va ensuite décliner des mandats de prestations entre le Rectorat d'une part, et les responsables de domaine et les Directions des six hautes écoles vaudoises de type HES d'autre part, leur attribuant des missions, ainsi que des portefeuilles de produits et de compétences en matière d'enseignement et de recherche (C-HES-SO, art. 5, al. 4). Ainsi, en n'omettant pas de rappeler que le Département peut également confier et financer directement à une de ses hautes écoles des missions particulières relevant de la stratégie cantonale (C-HES-SO, art. 53, al. 3, lit. b et art. 15), le « cycle stratégique quadriennal vaudois » se referme (cf. annexe 6).

Au niveau cantonal, plusieurs instruments ont aussi été mis en place pour permettre la vérification de l'atteinte des objectifs stratégiques de la HES-SO et des hautes écoles vaudoises. De ce fait, comme le financement cantonal de missions particulières se fait sous forme de subvention, l'atteinte des objectifs liés aux missions particulières fait l'objet d'une évaluation annuelle, conformément à la LSubv. Le Département, dont la LHEV stipule formellement qu'il est l'autorité assurant le suivi périodique des subventions (art. 73, al. 2), vérifie que la subvention reçue soit affectée conformément au mandat de prestations, aux missions particulières et au budget (art. 76, al. 1). Pour ce faire, les hautes écoles ont l'obligation de le renseigner sur leurs comptes annuels, de fournir un rapport d'activités et de garantir l'accès à leurs documents de gestion (art. 75 et 77). Par ailleurs, les hautes écoles mettent en place un système de contrôle interne coordonné avec celui de la HES-SO (art. 76, al. 2).

2.3 La Haute école pédagogique

2.3.1 Autonomie organisationnelle

Avec la loi du 12 décembre 2007 sur la Haute école pédagogique, la structure interne de la HEP a été organisée selon le modèle matriciel, en douze unités d'enseignement et de recherche (UER) qui accomplissent des missions dans les domaines d'enseignement, de recherche et de formation continue, d'une part, et en cinq filières responsables de l'organisation et de la qualité de chaque diplôme, d'autre part. Les UER et les filières, dont l'organisation est fixée par le règlement d'application de la loi – il s'agit en l'occurrence du RLHEP du 3 juin 2009 –, sont appuyées par les services de direction (art. 19). La HEP peut ainsi faire uniquement proposition de sa structure interne.

La LHEP instaure deux organes institutionnels, dont les compétences sont largement inspirées de celles des organes analogues de l'UNIL, mais ne va pas jusqu'à leur en reconnaître la même ampleur : le Comité de direction et le Conseil de la HEP (art. 20). Autorité exécutive de la HEP, le Comité de direction est formé d'un recteur et de deux directeurs, qui lui sont subordonnés et qui sont respectivement responsables de la formation et de l'administration. Ces trois membres du Comité de direction sont nommés par le Conseil d'Etat (art. 22). En créant un Comité de direction, composé de trois personnes pour un mandat renouvelable de cinq ans, la gouvernance de la HEP se trouve renforcée. Parmi ses compétences, régies à l'art. 23, on notera que le Comité de direction est relativement cadré par les autorités étatiques en ce qui concerne les tâches stratégiques et opérationnelles, comme celle d'établir un plan stratégique pluriannuel avec le Conseil d'Etat (art. 4), ainsi que celle d'adopter des règlements. Bien que le Comité de direction soit consulté, les différents règlements sont adoptés par le Conseil d'Etat (art. 8). Le Conseil de la HEP, qui s'organise lui-même, est composé de 28 représentants des différents corps qui composent la HEP, ainsi que des représentants des praticiens formateurs et des établissements partenaires de formation (art. 24). Parmi les compétences octroyées par la loi figurent notamment celles de préavisier le plan d'intentions et d'adopter le rapport annuel de suivi du plan stratégique (art. 26, al. 1). Son mode d'élection et son organisation sont fixés par le RLHEP.

Dans la mesure où la loi définit ce que doit être la structure, les organes, leur composition et attribution, ainsi que le mode de désignation des membres du Comité de direction, éléments essentiels au fonctionnement de la HEP, cela restreint la marge de manœuvre de la HEP en termes d'organisation et de gouvernance interne.

2.3.2 Autonomie financière

Provoquant le processus d'autonomisation de la HEP, la nouvelle loi instaure un traitement financier sous forme de subvention annuelle, sur la base d'une enveloppe globale dont la HEP règle la répartition, par analogie à ce qui existe déjà depuis plusieurs années pour l'UNIL (art. 30, al. 2 et 3). A l'instar des autres hautes écoles pédagogiques suisses, la HEP n'est subventionnée que par des ressources cantonales (et de manière subsidiaire par des contributions intercantionales)⁴⁰. Comme le mentionne la LHEP, c'est le Grand Conseil qui

⁴⁰ Ainsi, pour 2012, le financement cantonal est de 94 %, réparti entre la contribution du Canton de Vaud, qui s'élève à 85%, et celle des autres cantons (pour leurs étudiants qui suivent une formation à Lausanne) à hauteur

décide annuellement des moyens alloués à la HEP pour son fonctionnement et son développement (art. 29, al. 1). Ceux-ci sont conditionnés à l'accomplissement des objectifs et prestations attribuées au travers du plan stratégique et font l'objet de la surveillance de l'Etat, par l'intermédiaire du Département (art. 9 et cf. section 2.3.5).

La LHEP décrit également les compétences respectives des organes de la HEP et des autorités cantonales dans le cadre des procédures budgétaires. La compétence de créer un fonds destiné à soutenir les activités des étudiants, tout comme celle d'établir la planification financière, le budget et les comptes, sont conférées au Comité de direction (art. 32, al. 1 et art. 23, al. 1, lit. e). Mais pour assurer un équilibre des pouvoirs et promouvoir une concertation à l'interne, la loi soumet le budget à la ratification par le Conseil de la HEP (art. 26, al. 1, lit. c). Le Conseil d'Etat, auquel la loi attribue notamment les compétences d'adopter les règlements sur la gestion financière, sur le fonctionnement du fonds, ainsi que les normes comptables de la HEP, est doté des compétences réglementaires nécessaires pour limiter la marge de manœuvre de la HEP, en raison, entre autres, de l'importance de la mission de service public qui incombe à l'institution. C'est également l'Etat qui est chargé de la mise à disposition des immeubles (art. 33). Les demandes de crédits pour des travaux d'entretien ou de transformation sont soumises au Grand Conseil pour adoption. La HEP est dotée d'une comptabilité propre, unique et transparente qui intègre l'entier des fonds, y compris les recettes provenant de tiers, et qui comporte les comptes de fonctionnement et un bilan. Avant d'être annexés aux comptes de l'Etat, pour être ainsi soumis à l'examen de la Commission des finances du Grand Conseil, les comptes doivent être approuvés par le Conseil d'Etat (art. 31, al. 3).

2.3.3 Autonomie en matière de ressources humaines

La LHEP se limite à n'instaurer que deux autorités d'engagement. Si le Conseil d'Etat engage le recteur et les membres du Comité de direction (art. 22, al. 1), c'est le Comité de direction qui détient la prérogative de l'engagement du personnel (art. 23, al. 1, lit. j), c'est-à-dire le corps enseignant, le personnel administratif et technique et les collaborateurs engagés sur des fonds extérieurs à l'Etat (art. 35, al. 1). Néanmoins, selon l'article 36 (et 22, al. 2 concernant exclusivement les membres du Comité de direction), le personnel de la HEP est soumis à la LPers, sous réserve des dispositions particulières de la LHEP et du RLHEP. Le personnel rétribué par des fonds extérieurs fait figure d'exception, puisqu'il est soumis au Code des obligations, tout en bénéficiant de conditions analogues à celles prévues par la LPers, notamment en matière de salaire et de droit aux vacances. Le statut des assistants est, quant à lui, précisé par un règlement spécifique, adopté le 29 septembre 2010 par le Conseil d'Etat. C'est également ce dernier qui adopte le barème sur la base duquel la HEP fixe le salaire de son personnel.

Au sujet du corps enseignant, l'intégration de la HEP au sein du niveau tertiaire des hautes écoles a engendré un besoin de renforcement – par le biais des UER – et de simplification de son organisation. La LHEP institue à cette fin deux catégories principales d'enseignants, renvoyant à différentes fonctions : le corps professoral, composé de professeurs HEP et de

de 8%, en respect de l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) depuis 2005 selon l'art. 29, al. 2 LHEP (OFS, données détaillées).

professeurs formateurs, et un corps intermédiaire, incluant les chargés d'enseignement et les assistants (art. 39). Les droits et obligations du personnel de la HEP et les procédures d'engagement sont régies par la LPers, la LHEP, le RLHEP ou le Règlement sur les assistants, qui restreignent par conséquent l'autonomie dont jouit la HEP en matière de gestion des ressources humaines, celle-ci se limitant principalement à la dimension opérationnelle.

2.3.4 Autonomie académique

Concernant cette dernière dimension retenue pour détailler l'autonomie de la HEP, force est de constater que celle-ci est cautionnée – selon l'art. 11 « liberté académique », énonçant que l'indépendance des activités d'enseignement, de recherche et de publication est garantie dans les limites des devoirs inhérents aux différentes fonctions et qu'elle doit être explicitement réservée en cas d'engagements contractuels – mais limitée, dans la mesure où là aussi l'essentiel du contenu normatif se trouve dans la loi ou le règlement, qui sont du ressort des autorités cantonales. En effet, les titres requis à l'admission sont mentionnés par la LHEP (art. 49 à 52), alors que ses conditions générales et sa procédure (notamment lors de la limitation des admissions), ainsi que les droits d'inscription et la taxe semestrielle, font l'objet de dispositions réglementaires (RLHEP, art. 52 à 81). Le montant des taxes est donc arrêté par le Conseil d'Etat. Celui-ci peut également prendre la décision de limiter l'accès aux études dans le cas où les places seraient insuffisantes. Quant aux exigences spécifiques, elles relèvent des règlements d'études (soumis à l'approbation préalable du Département), qui fixent les objectifs et le déroulement des formations, ainsi que les modalités d'évaluation. La LHEP stipule également que les règlements d'études doivent être conformes aux dispositions intercantionales de reconnaissance des titres, soit à la réglementation édictée par la CDIP (art. 8, al. 3 et 4). Enfin, il faut savoir qu'en fin de formation c'est la HEP elle-même qui délivre les titres, qu'ils soient académiques, professionnels, ou des certificats et diplômes pour la formation continue (art. 27).

2.3.5 Les mécanismes formels de pilotage et de contrôle par les autorités politico-administratives vaudoises avec la nouvelle LHEP

L'instrument stratégique permettant la négociation entre le Département et le Comité de direction de la HEP et un contrôle des autorités étatiques est également un plan stratégique pluriannuel, à l'instar de l'UNIL. Le passage suivant de l'Exposé des motifs de la LHEP, datant de 2007, permet de déterminer quel dessein lui est conféré : « véritable feuille de route institutionnelle, le plan stratégique doit permettre à la HEP de se positionner de manière durable dans l'espace national et international des hautes écoles et développer une identité pédagogique propre. Il sert également à la fixation de la dotation financière de l'institution » (Conseil d'Etat vaudois 2007b, p. 12). Comme pour l'UNIL, il appartient donc au Comité de direction de la HEP et au Département de défendre chaque année le montant de la subvention sollicitée à l'Etat par la HEP, en se fondant sur les orientations principales identifiées dans le plan stratégique et sur une documentation solide. Sa procédure d'élaboration, d'adoption et de suivi, analogue à celle du plan stratégique de l'UNIL, est la suivante (cf. annexe 7) : le Comité de direction de la HEP est tenu par la LHEP d'établir un plan d'intentions, lequel constitue la contribution de l'institution à la négociation du plan stratégique pluriannuel avec

le Département (art. 23, al. 1, lit. b). Le plan stratégique est arrêté sous sa forme définitive par le Conseil d'Etat et le Comité de la HEP. Il est alors soumis à l'approbation du Grand Conseil (art. 4, al. 1). Le règlement attribue au Département les tâches exercées par l'autorité de suivi et de contrôle prévu par la LSubv (RLHEP, art. 6, al. 2, lit. a).

2.4 Analyse de la contractualisation : l'exemple du processus d'élaboration, d'adoption et de suivi du plan stratégique pluriannuel de l'UNIL

La mise en œuvre concrète de l'autonomie élargie se traduit par l'institutionnalisation de nouveaux instruments pluriannuels de planification stratégique : les plans stratégiques pluriannuels pour l'UNIL et la HEP et le plan d'intentions cantonal, élaboré en vue d'établir la convention d'objectifs quadriennale pour les hautes écoles vaudoises de type HES⁴¹. Tous sont soumis au Grand Conseil pour adoption puis au Département, à l'intention du Conseil d'Etat, pour l'évaluation de leur suivi. Compte tenu du rythme différent auquel les réformes ont été instaurées dans les différents types de hautes écoles, l'expérience en matière de contractualisation est complètement inégale. En effet, alors que le deuxième plan stratégique de l'UNIL a été adopté par le Grand Conseil le 12 novembre 2013, c'est seulement le premier plan stratégique qui vient d'être adopté par le Conseil d'Etat vaudois en date du 30 octobre pour la HEP. Par ailleurs, jamais aucun plan d'intentions cantonal n'a été élaboré dans la mesure où la LHEV n'est même pas encore en vigueur à l'heure de la rédaction de ce présent travail.

Le plan stratégique pluriannuel 2007-2012 de l'UNIL est donc le seul contrat stratégique à avoir passé successivement les étapes d'élaboration, d'adoption et de suivi, conformément au processus induit par la LUL et le RLUL (cf. annexe 5). Pour cette raison, ce sont toutes les phases que celui-ci a suivies entre 2006 et 2013 qui sont décrites et analysées dans le présent chapitre sur la base des documents publiquement disponibles, en considérant la contractualisation à la fois comme une procédure technique aboutissant à la conclusion d'un contrat, qu'un dispositif de savoir, dont la définition et l'utilisation constituent un enjeu de pouvoir entre les acteurs concernés (Benninghoff 2006).

2.4.1 Phase d'élaboration : mise en commun et négociation des objectifs stratégiques pour lesquels le principal et l'agent se sont accordés à l'interne de leur côté respectif

Cette première étape, qui se situe en amont du processus de contractualisation, se déroule en deux temps. En premier lieu, il s'agit respectivement pour le principal et l'agent de s'accorder à l'interne sur la stratégie générale à suivre durant la durée du mandat qui leur est accordé.

Du côté du principal, le document permettant la planification politique des travaux législatifs et autres mesures engagées ou destinées à être poursuivies durant la période de mandat est le programme de législature. Alors qu'il peut en être différemment dans d'autres cantons suisses, le programme de législature, qui n'est pas véritablement contraignant, est élaboré

⁴¹ Comme le suggère l'Exposé des motifs et projets de lois sur la LHEV, « le plan d'intentions cantonal est à comprendre comme l'équivalent fonctionnel du plan stratégique établi entre le Conseil d'Etat et l'UNIL ou la HEP Vaud. Ce dispositif a été adapté à la réalité intercantonale qui caractérise la HES-SO » (2013b, pp. 56-57).

dans le canton de Vaud du Conseil d'Etat vers les départements (*top-down*) et est délibéré et approuvé par le Parlement (Ladner 2011). Le cadre institutionnel vaudois précise en effet que le Conseil d'Etat présente un programme de législature au Grand Conseil qui en prend acte (Constitution du canton de Vaud, art. 119, al. 1 et 2 et art. 104, al. 1 et LOCE, art. 24a, al. 1)⁴². Le programme de législature 2007-2012 du canton de Vaud formulait concrètement la mesure suivante en matière de formation supérieure : « Assurer le développement stratégique des hautes écoles conjointement avec l'Hôpital universitaire » (p. 14)⁴³. Ces orientations politiques générales en matière de formation sont affinées par le Département, qui formule également des objectifs stratégiques pour le domaine de l'enseignement supérieur en général, lesquels sont déclinés pour l'Université de Lausanne en particulier, ce qui garantit un développement global cohérent.

Du côté de l'agence, symétriquement, l'UNIL élabore un plan d'intentions, « boussole institutionnelle qui intègre les priorités stratégiques sur lesquelles la Haute école toute entière s'est accordée » (Conseil d'Etat vaudois 2013a). Pour ce faire, le plan d'intentions, qui permet à la Direction de définir en début de législature la stratégie générale qu'elle veut adopter pour la période de son mandat, est soumis pour une discussion au Conseil de l'Université qui formule ensuite un préavis, avant de le transmettre au Conseil d'Etat par l'intermédiaire du Département (LUL, art. 9, al. 2, art. 24, al. 1, lit. a et b et art. 29, al. 1, lit. c). Le document remis au Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) le 20 décembre 2006 s'intitule « plan stratégique de l'université de Lausanne 2006-2011 » (UNIL 2006). Malgré cette dénomination, sur laquelle nous reviendrons, celui-ci a la même fonction que le plan d'intentions tel que décrit *supra*, dans la mesure où il exprime la vision future de l'UNIL – que la Direction attribue à l'UNIL en fonction de ses valeurs, et dont la réalisation passe par la déclinaison de sept objectifs prioritaires – plutôt que l'ensemble des prestations que l'institution se consent à remplir. L'Exposé des motifs et projet de décret 2007-2012 de l'Université de Lausanne, adopté par le Conseil d'Etat le 21 octobre 2007, nous renseigne non seulement sur le chemin accompli entre le document soumis au Département par l'UNIL et la version finale, mais également sur le fait que les parties prenantes considèrent la contractualisation comme un processus dynamique d'apprentissage collectif devant bénéficier à l'ensemble des hautes écoles du canton⁴⁴. Les modifications apportées,

⁴² Le Conseil d'Etat est également tenu d'informer le Grand Conseil sur l'état de sa réalisation et lorsqu'il décide de le modifier, ce qui doit être ponctué par un vote de prise en acte parlementaire (Constitution vaudoise, art. 119, al. 3 et 4 et LOCE, art. 24a, al. 2 et 3).

⁴³ Il découle de cette mesure n°8 quatre actions en lien avec celle-ci : dans le domaine universitaire et hospitalo-universitaire, « Développer les infrastructures et projets stratégiques » et « Créer l'Ecole de biologie et de médecine » et dans le domaine des HES, « Créer des filières d'études mastères dans les HES » et « Mettre en œuvre la loi sur la Haute école pédagogique ». Pour le Programme de législature 2012-2017, il s'agit des mesures 3.1 à 4.1 (Conseil d'Etat vaudois 2012).

⁴⁴ « La LUL oblige l'ensemble des parties – la Direction et le Conseil de l'Université ; le DFJC et la Direction générale de l'enseignement supérieur ; le Conseil d'Etat et le Grand Conseil – à un processus d'apprentissage des nouvelles relations entre l'Etat et l'Université dont il s'agit de tirer tous les enseignements. L'élaboration de ce premier plan stratégique a mis en lumière la nécessité de réaliser certains ajustements propres à préciser le rôle et les prérogatives des différentes parties concernées. (...) [Ces modifications] constitueront une étape décisive dans la consécration de l'autonomie institutionnelle et dans l'élaboration définitive d'un outil de gouvernance efficace et pertinent pour l'Université de Lausanne. L'expérience de l'application de la LUL sera ainsi profitable à l'ensemble des hautes écoles du canton, auxquelles pourra être généralisée la démarche engagée avec l'Université au travers du plan stratégique pluriannuel. » (Conseil d'Etat vaudois 2007a, p. 3)

dont l'objectivation permet de se rendre compte de certaines caractéristiques incontournables de la structure d'un plan stratégique, se cristallisent principalement autour des trois dimensions suivantes :

1) Simplification : les sept objectifs fixés dans le plan stratégique élaboré par l'UNIL sont regroupés en quatre axes stratégiques, ce qui permet de clarifier quelles sont les réelles priorités visées⁴⁵. De plus, les objectifs généraux formulés sont transformés en prestations publiques déclinées en lignes d'actions plus précises qui permettent d'évaluer leur degré d'atteinte. Il convient de voir que ces efforts méthodologiques pour établir un instrument effectif de gouvernance seront poursuivis et appliqués dans le deuxième plan stratégique de l'UNIL, celui-ci intégrant des tableaux où les axes stratégiques se déclinent successivement en « objectifs », « mesures » et « critères de réalisation des objectifs » (Conseil d'Etat vaudois 2013a). Ces réorganisations et reformulations sont conformes à la maxime pratique de la simplicité selon laquelle il convient « de se limiter aux prestations essentielles et de préciser des objectifs clairs et vérifiables dans chacun des domaines des prestations » (Haefliger 2006, p. 106).

2) Amélioration du processus : les séquences d'élaboration des documents permettant la constitution du plan stratégique ont été ajustées pour correspondre les unes avec les autres (de 2006-2011, le plan stratégique est passé à 2007-2012 afin de coïncider avec le plan de législature et d'éviter un décalage temporel) ; les documents présents en amont de la contractualisation ont en outre été distingués et leur statut clarifié : il a en effet été décidé que l'UNIL prépare, de manière tout à fait autonome, un plan d'intentions, préavisé à l'interne par le Conseil de l'Université, ce qui confère à la Direction un mandat sur la base duquel celle-ci établira le plan stratégique avec le Conseil d'Etat (art. 24, al. 1, lit. b et bbis). Ces ajustements ont dû être intégrés dans la LUL. La révision de 2010 stipule formellement ces nouveaux principes et modalités de pilotage (art. 9, al. 2) et a permis également de répondre à l'obligation d'adapter la LUL aux exigences de la LSubv (adéquation, efficience, pérennité) en matière de finances (Conseil d'Etat vaudois 2010).

3) Adjonction : l'apport du Conseil d'Etat constitue un complément par le haut⁴⁶ ; de ce fait, les objectifs stratégiques cantonaux ne figurant pas dans le panel proposé par l'Université y ont été ajoutés.

Ces ajustements sont donc le fruit d'une mise en commun des orientations prioritaires du principal et de l'agent. C'est cette interface entre les mondes académique et politique qui permet l'élaboration du plan stratégique, que l'on peut considérer comme le compromis issu du processus de négociation entre les deux parties⁴⁷, basé sur le plan d'intentions et les

⁴⁵ « La contribution du Conseil d'Etat au développement stratégique de l'Université de Lausanne s'organise autour de quatre dimensions qui font écho aux missions fondamentales de l'Université – l'enseignement, la recherche et le service à la cité – ainsi qu'aux modalités de son développement interne en tant que politiques institutionnelles. » (Conseil d'Etat vaudois 2007a, p. 11)

⁴⁶ « Le Conseil d'Etat fait siens les objectifs stratégiques et les chantiers prioritaires avancés par l'Université. En tant qu'autorité de tutelle, il entend également exprimer ses propres objectifs pour la Haute école. » (Conseil d'Etat vaudois 2007a, p. 11)

⁴⁷ « Il importe que ces faits soient discutés entre la "politique" et la "science" sur la base de faits objectifs et d'une manière transparente. En définitive, c'est dans cette transparence que réside sans doute la principale

objectifs stratégiques du Département pour l'UNIL. En ce deuxième temps de la phase d'élaboration, il s'agit en effet de concilier les principes d'action respectifs du principal et de l'agent : le manager public, au sein de la haute école, doit veiller à ce que les moyens qu'il a à sa disposition soient mis en œuvre de manière efficiente pour garantir efficacement les prestations découlant des objectifs fixés, alors que le ministre ambitionne quant à lui en priorité d'adapter les objectifs attribués à la haute école dont il est responsable aux besoins des citoyens. En bref, il s'agit de la différence entre « *Doing the thing right* » (bien réaliser les prestations) et « *Doing the right thing* » (réaliser les bons objectifs) (Chappelet 2013). Toujours au sujet de cette relation principal-agent qui ne va pas de soi, ce qui engendre un processus de négociation, il est intéressant de lire dans le résumé du premier plan stratégique élaboré unilatéralement par l'UNIL que « le plan stratégique est un document que la LUL demande à la Direction de produire » (UNIL 2006). Cette formulation donne plutôt l'impression à son lecteur que l'UNIL produit ce document par obligation et pour répondre aux exigences légales. Quoiqu'il en soit, la LUL crée un lien d'interdépendance au travers du plan stratégique entre le principal et l'agent en cela que le principal a besoin de son agent pour satisfaire les attentes des citoyens et inversement parce que le principal attribue aux agents les missions et les moyens pour les remplir. Ce processus de négociation est donc une phase relativement critique, en raison de la propension des parties engagées à vouloir maximiser leur propre intérêt et aux problèmes qui en découlent, identifiés par la théorie de la relation principal-agent (cf. section 1.2.3). Il est donc important que les parties prenantes soient conscientes de la situation et veillent à un maximum de transparence dans l'élaboration du plan stratégique (Haefliger 2006). Ce souci de transparence semble avoir été observé dans le contexte de l'élaboration du premier plan stratégique de l'UNIL, puisque l'on peut relever que des indications relatives à la fréquence des rencontres formelles et à la nature de la relation sont mentionnées dans le document en question⁴⁸. En l'occurrence, la confiance mutuelle entre les différents acteurs publics semble être la valeur fondamentale sur laquelle ils envisagent de se fonder pour établir conjointement le plan stratégique⁴⁹ et ainsi résoudre la tension entre l'accountability politique et la flexibilité managériale (Ruscio 2004).

Le plan stratégique, considéré pour lui-même en tant qu'instrument de pilotage commun, constitue l'expression des rapports de force entre les acteurs du champ politique et ceux du champ scientifique. Des formes de contrat plus ou moins « notarial » existant, le choix du type de contractualisation a fait par exemple l'objet de luttes entre les acteurs politico-

"utilité" du contrat de prestations. Dans cette optique, l'instrument du contrat de prestations sert moins à réformer la "gestion" qu'à "objectiver" l'interface, autrement dit le dialogue entre la politique et la science. » (Haefliger 2006, p. 107)

⁴⁸ « Plusieurs rencontres ont également été organisées entre la Direction et le Conseil d'Etat, en délégation ou in corpore » ; « Plusieurs réunions ont été organisées entre la Direction de l'Université et le DFJC, qui ont permis de s'accorder sur les objectifs proposés par chacune des parties » ; « Le Conseil d'Etat travaillera à l'établissement de relations exemplaires avec les hautes écoles, fondées sur la transparence et la confiance, au travers d'instruments de pilotage stratégique et de suivi d'objectifs négociés. » (Conseil d'Etat vaudois, 2007a, pp. 3-5)

⁴⁹ « Mme la Conseillère d'Etat A.-C. Lyon, cheffe du DFJC, a rappelé l'importance du plan stratégique, (...) représentant le contrat moral et de confiance que passe l'UNIL avec les autorités cantonales » (Grand Conseil vaudois 2013, p. 1) ; « à l'autorité politique, [le plan stratégique] permettra de fonder sa confiance dans l'institution et les options choisies par sa Direction, constituant l'engagement formel requis par l'autonomie qui lui est conférée. » (UNIL 2011, p. 19)

administratifs et académiques lors de sa mise en place (Leresche et Benninghoff 2006, p.77). Dans le cas de l'UNIL, les débats sur la notion de contractualisation ont conduit à préconiser le modèle de la « convention d'objectifs », moins contraignant pour l'institution que l'instrument du contrat et s'appuyant sur trois mécanismes principaux : la gestion par objectifs, une forme d'enveloppe budgétaire et le contrôle des résultats (Conseil d'Etat vaudois, 2004, p. 12). Les relations d'interdépendance entre le principal et l'agent influencent non seulement le type de contrat sélectionné, mais aussi son contenu⁵⁰.

2.4.2 La phase d'adoption : légitimation démocratique et politique conférée par le Grand Conseil

La proposition de plan stratégique pluriannuel pour l'UNIL conjointement élaborée est transmise par le Département au Conseil d'Etat, puis par ce dernier au Grand Conseil, autorité législative du canton, conférant ainsi une légitimation démocratique au contrat passé entre l'Etat et l'institution académique⁵¹. Durant cette deuxième étape, le Grand Conseil discute, amende dans le cas où des modifications veulent être apportées et finalement adopte ledit plan stratégique en adoptant le décret qui lui est assigné. Si les députés peuvent être amenés à amender le plan stratégique tel qu'il leur est soumis pour adoption, c'est que leurs logiques d'actions diffèrent quelque peu de celles des ministres et managers publics. En effet, les députés étant élus par les citoyens pour les représenter, ils leur sont redevables. Ils se soucient donc de leurs besoins et de l'utilisation efficiente de leur contribution financière (impôts et taxes). Prendre en compte les attentes des citoyens-contribuables, qui sont aussi les bénéficiaires des prestations de l'Université finalement, peut constituer également le moyen inavoué pour un député de servir ses ambitions électorales (Van Thiel 2004).

Concrètement, afin de générer une discussion politique fertile sur l'opportunité des objectifs par rapport aux besoins, une commission ad'hoc est convoquée pour examiner la forme et le fonds du plan stratégique pluriannuel⁵². Le nombre des membres la composant est défini par le Bureau du Grand Conseil et dépend de l'importance du sujet. Les forces politiques sont réparties proportionnellement au nombre de sièges qu'elles occupent au Parlement. Dans le cas de l'Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2007-2012, une commission composée de quinze députés s'était réunie à deux reprises, accueillant également la Conseillère d'Etat, les membres de son administration, ainsi que le recteur de l'UNIL. Ces derniers participent aux séances de la Commission, afin d'expliquer et défendre le compromis trouvé sur les axes prioritaires préconisés. Après la discussion générale où certains députés ont fait part de leur inquiétude à l'égard de la procédure et des implications concrètes qu'auraient leurs amendements, un examen point par point de l'Exposé des motifs et projet de décret a été opéré et a fait l'objet de vote. Ce moment constitue en fait le seul instant, avec celui du débat politique en plénum lors de l'adoption bien entendu, où les députés peuvent faire part de leur désaccord avec le contenu idéologique du plan stratégique

⁵⁰ Pour la période 2012-2017, le plan stratégique présente quatre axes de la politique cantonale en faveur de l'Université : l'enseignement, la recherche, la contribution à la société et la politique institutionnelle de la Haute école (Conseil d'Etat vaudois 2013a).

⁵¹ « En adoptant le plan stratégique pluriannuel, le Grand Conseil en renforce encore la légitimité sociale et politique. » (Conseil d'Etat vaudois 2007a, p. 2)

⁵² Il n'existe pas de commission permanente pour la thématique de la formation dans le canton de Vaud, mais uniquement une délégation permanente à la Commission interparlementaire de contrôle des HES-SO et HES.

en proposant des amendements. Si les points de dissension sont trop saillants, un député (ou un groupe d'entre eux) peut constituer un rapport de minorité, afin de peser d'un poids plus important sur la discussion. Si les différents volets du premier plan stratégique de l'Université ont presque tous été adoptés à l'unanimité, cette éventualité s'est concrétisée dans le cadre de l'examen du deuxième plan stratégique. Un rapport de minorité a effectivement été rédigé et signé par M. le Député Vert libéral Jacques-André Haury, arguant que cet unique rendez-vous entre l'UNIL et les Autorités cantonales était « manqué » pour l'édition 2012-2017, pour plusieurs raisons selon lui : l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés dans le premier plan stratégique a été oubliée (au sens propre comme au figuré), les critères de réalisation sont rédigés de manière trop imprécise pour que l'on puisse vérifier si les objectifs ont été remplis et il n'est fait mention qu'anecdotiquement des HES pourtant partenaires. Pour ces motifs et compte tenu du fait que le premier axe « L'enseignement » soit l'expression d'une démarche politique idéologique⁵³ selon lui, M. Haury a proposé à ses collègues d'adopter le plan stratégique pluriannuel, à l'exception des objectifs 1.1, 1.2 et 1.3 (Grand Conseil, 2013a). Ce rapport de minorité, « que les observateurs ont qualifié de provocation » (24Heures 2013, p. 18), ne sera suivi que par le groupe UDC. Mais il aura eu le mérite de provoquer un débat selon M. le Député PLR Mathieu Blanc et aura fait réagir la communauté universitaire puisqu'un article de *L'auditoire* de novembre 2013 y a été consacré.

Lors des débats en plénum, sans entrer dans le débat de fonds, des éléments intéressants relatifs à la procédure ont été évoqués. M. le Député Chollet a par exemple expliqué que la lecture et l'étude du rapport d'appréciation et du plan d'intentions permettent de comprendre le plan stratégique, car ces documents forment un tout d'après lui. Par ailleurs, la manière d'aborder le plan stratégique ne semblant pas être tout à fait claire pour tous les parlementaires, Mme la Conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon est intervenue à plusieurs reprises pour rappeler un certain nombre de points. Premièrement, le vote d'entrée en matière consiste à accorder sa confiance à l'UNIL et est nécessaire pour débattre dans un deuxième temps des différents axes. Deuxièmement, ce plan stratégique est centré sur l'UNIL, mais les autres hautes écoles sises sur le territoire cantonal vont également présenter au Grand Conseil des plans analogues et générer un dialogue ouvert avec les députés, ce dont elle se réjouit. Troisièmement, le système de la formation n'ayant pas l'habitude d'être apprécié sous toutes ses coutures, la DGES a eu la transparence de transmettre son évaluation, car cela constitue un exercice difficile et appelé à évoluer au fur et à mesure de l'appropriation de ces nouveaux outils. Enfin, les amendements peuvent être déposés de manière similaire à l'examen d'une loi. Après avoir été abordé point par point lors d'un premier, puis d'un deuxième débat, le projet de décret a été adopté à main levée par le Parlement⁵⁴.

⁵³ « Cet axe exprime un choix : augmenter autant que possible le nombre d'étudiants de l'UNIL. C'est un choix idéologique, expression des vieux programmes de la gauche socialiste, pour laquelle le dogme de l'égalité devrait se traduire par l'université pour tous. Evidemment, les choses ne sont pas présentées de façon claire. (...) Autre élément relevant du dogme, et qui mérite d'être contesté : refuser par principe toute forme de concours. » (Grand Conseil 2013a, pp. 2-3)

⁵⁴ Le résultat du vote final du 26 novembre 2013 sur l'article 1 du projet de décret est le suivant : adoption avec une opposition et cinq abstentions.

2.4.3 La phase de suivi : contrôle et évaluation au travers de l'information produite par différents organes

La contractualisation permet également un certain contrôle politique formel sur la réalisation des objectifs fixés dans le plan stratégique. Le décret adopté par le Grand Conseil rappelle d'ailleurs, en son article premier, que le plan stratégique pluriannuel de l'UNIL fait l'objet d'un suivi. Prenant la forme de surveillance ou d'évaluation, celui-ci est effectué, au niveau cantonal, par plusieurs instances⁵⁵.

Prioritairement, la fonction de contrôle à proprement parler constitue une prérogative attribuée aux parlementaires. Le contrôle de la conformité des comptes de l'Université est dévolu à la Commission des finances, constituée de quinze membres dans le canton de Vaud, dont deux se dévouent spécifiquement au DFJC⁵⁶. Composée du même nombre de députés en général et chargés de s'occuper du DFJC en particulier, la Commission de gestion a quant à elle pour mission d'examiner la gestion du Secrétariat du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et de l'Administration cantonale, en respect de l'art. 54 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)⁵⁷. Au gré de l'autonomie accordée aux hautes écoles présentes sur le territoire cantonal, ces deux commissions de surveillance exercent un contrôle indirect sur les établissements du niveau tertiaire, en examinant la gestion de leur service administratif de tutelle, la DGES en l'occurrence⁵⁸. Désignée comme l'instance de suivi et contrôle par excellence au travers de la LUL (art. 38, al. 2), la DGES reçoit d'une part chaque année de la Direction de l'UNIL (art. 24, al. 1, lit. m) un rapport de gestion sur l'exercice écoulé contenant notamment des informations sur le suivi du plan stratégique pluriannuel (RLUL, art. 3). Ce rapport, présentant autant les comptes, la gestion de la Direction durant l'année écoulée et le rapport de chaque faculté que l'avancement des objectifs fixés dans le plan stratégique et dont il reprend la structuration (UNIL 2013a), est adopté à l'interne par le Conseil de l'UNIL (art. 29, al. 1, lit. h)⁵⁹, et constitue la contribution la plus englobante de l'établissement en termes d'accountability. C'est donc envers la DGES à l'externe et envers le Conseil représentatif à l'interne que l'accountability de l'UNIL est essentiellement exercée.

⁵⁵ Soulignons à ce propos qu'aucun organe en particulier n'est mentionné pour procéder à la surveillance et à l'évaluation dans le cycle complet de pilotage, mais qu'il est fait mention de l' « Etat » (DGES 2012, p. 46).

⁵⁶ En matière financière, il convient d'ajouter que le service du Contrôle cantonal de finances de l'Etat de Vaud et la Cour des comptes ont pour mission d'assurer, en toute indépendance, le contrôle du bon usage des deniers publics : il existe par ailleurs une Autorité de surveillance des fondations (<http://www.vd.ch/autorites>, consulté le 20 novembre 2013). Les hautes écoles peuvent donc être amenées à leur rendre des comptes, dans une logique de relations légales d'accountability.

⁵⁷ www.vd.ch/autorites/grand-conseil/commissions-parlementaires, consulté le 24 octobre 2013.

⁵⁸ « Un rapport de gestion est envoyé chaque année au Département et le contrôle parlementaire se fait par le biais des Commissions de gestion et des finances du Grand Conseil. » (Grand Conseil vaudois 2008, p. 3) Ces organes de « *controlling* » se sont passablement développés ces dernières décennies en Suisse, pour se préoccuper très souvent aujourd'hui du degré de réalisation des objectifs et de la pertinence des moyens mis en œuvre pour les réaliser (Chappelet 2013).

⁵⁹ En bref, ce rapport de gestion et de suivi a passablement évolué depuis le premier consacré à l'analyse de l'état d'avancement de la mise en place du plan stratégique élaboré en 2008, où peu de concordance existait entre les objectifs de l'UNIL et ceux de Conseil d'Etat. Désormais, même si la description des réalisations ne permet pas véritablement d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux moyens accordés par le canton, les tableaux de bilan pour chaque mesure permettent une correspondance bienvenue entre les critères de réalisation des objectifs et les informations se rapportant aux activités mises en œuvre correspondantes.

D'autre part, la DGES, interlocuteur privilégié des hautes écoles en ce qui concerne leur fonctionnement, leur gestion et leurs activités, procède à une évaluation *ex post* de la réalisation des objectifs fixés dans le plan stratégique, *i. e.* en 2012 pour le premier contrat entre l'organe de tutelle et l'UNIL. Le modèle adopté par les plans d'intentions et stratégique est celui du management de la performance (*e. g.* Sarrico 2010), soit au moyen de critères et indicateurs d'atteinte des objectifs fondés sur des critères quantitatifs et qualitatifs et permettant l'évaluation périodique des activités de l'UNIL (RLUL, art. 4a, al. 2, lit. b et art. 5, al. 1). Ce management de la performance, qui est perçu différemment en fonction des perspectives des acteurs qui y prennent part, nécessite des systèmes efficaces de mesures et d'évaluation des données et permet dans une démocratie de renforcer les liens de confiance entre l'Etat et les administrés en rendant des comptes aux citoyens-contribuables (Ritz et Sinelli 2013). Alors que ce n'était pas aussi clairement le cas au sein du premier plan stratégique élaboré pour l'UNIL, le deuxième est construit explicitement selon la structure suivante (en cascade) : axes stratégiques, objectifs, mesures, critères de réalisation des objectifs. Néanmoins, malgré cette structuration claire et l'utilisation d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, l'appréciation du plan stratégique 2007-2012 de l'UNIL par la DGES, qui n'est pas exhaustive, signale, malgré un bilan « clairement positif », que le degré d'atteinte de certains objectifs n'a pas pu être mesuré grâce aux indicateurs proposés (DGES 2012, p. 44). Il y est en outre recommandé que l'UNIL suive les pistes d'amélioration évoquées en matière financière ou méthodologique notamment pour le plan stratégique 2012-2017. Ce rapport d'appréciation est l'un des objets principaux de la critique exprimée dans le rapport de minorité signé par M. Haury, dans la mesure où selon le Député, cette évaluation aurait été « oubliée », au moment de la rédaction définitive du plan 2012-2017, en raison de son absence de tout regard critique (Grand Conseil 2013a). Sans entrer dans le débat, il convient de souligner la tension dans la finalité de l'évaluation pouvant potentiellement avoir cours entre les représentants des institutions scientifiques et les acteurs politiques. Dans le cadre d'un contrat, l'évaluation cherche à mesurer l'efficacité de l'action publique alors que le dessein de l'évaluation des activités scientifiques réalisées devrait être la qualité (Benninghoff 2006).

Prenant connaissance de ce rapport d'appréciation produit par la DGES, qui est annexé au plan stratégique tout comme le plan d'intentions de l'UNIL, ainsi que d'autres documents qu'ils reçoivent (le rapport de gestion annuel de l'UNIL, le rapport de gestion du Département, le rapport annuel des Commissions de gestion et des finances, le bilan du programme de législature, les articles de presse, etc.), les députés effectuent leur devoir de surveillance sur la gestion des managers publics au sein des agences, mais également sur le Gouvernement et son administration, grâce notamment aux instruments parlementaires traditionnels⁶⁰. Mais cette tâche ne s'avère pas forcément évidente : « Pour juger de la pertinence [des moyens mis en œuvre pour réaliser les objectifs], de l'opportunité [des objectifs par rapport aux besoins] et de la volonté contributive [soit le rapport entre besoins et moyens], les députés doivent disposer d'informations fiables sur la performance administrative, ce qui n'est pas évident car l'administration et le Gouvernement ont tendance à garder ce genre de renseignements pour eux. » (Chappelet 2013, p. 336). Mais d'un autre

⁶⁰ Motion, postulat, initiative parlementaire, interpellation, question ou résolution (LGC, art. 109).

côté, selon Haefliger et sa troisième maxime pratique de « l'adéquation à l'objet », si le *controlling* fait partie intégrante de la contractualisation en permettant aux autorités responsables d'identifier des problèmes, celles-ci doivent faire preuve de « bon sens » en étant conscientes d'une part de la difficulté de trouver les indicateurs adéquats, d'autre part de l'utilité effective souvent moindre qu'espérée des instruments de ce type d'instrument et, enfin, du fait qu'il ne s'agit pas d'un « système d'information exhaustif en termes de structure et d'ampleur » (Haefliger 2006, p. 106).

Considérer la contractualisation comme un dispositif matérialisant tous les quatre ans l'accord entre le principal et l'agent issu d'un processus de négociation signifie que les rapports de force sous-jacents ne sont pas figés et que sa structure et son contenu peuvent être amenés à évoluer⁶¹, en fonction des modifications dans la distribution du pouvoir au sein de la relation Etat-haute-école.

2.5 Synthèse : le dilemme entre flexibilité à l'égard du marché et contrôle démocratique vis-à-vis des citoyens

Ces dernières années, une tendance à l'autonomisation traversant l'ensemble du paysage vaudois de la formation supérieure peut être constatée sur le plan juridique. Cette prise de distance des hautes écoles sises sur le territoire cantonal par rapport à leur autorité de tutelle ne s'effectuant pas à un rythme identique selon les hautes écoles, et pas de la même manière dans tous les domaines⁶², une analyse plus fine de l'autonomie et des mécanismes de pilotage et de contrôle (cf. annexe 8), ainsi que du processus de contractualisation, était pertinente et a permis de mettre en exergue un certain nombre d'éléments, regroupés en deux points principaux.

Premièrement, les lois cantonales régissant les hautes écoles vaudoises – LUL, LHEP et LHEV – ont été élaborées en s'inspirant du même modèle, empreint manifestement de certains principes de la NGP (cf. notamment section 1.2.1). En effet, en dotant les hautes écoles d'une large autonomie institutionnelle, on leur reconnaît une plus large autonomie de gestion – procédurale au sens de Berdhal (cf. section 1.2.2) – dans l'immense majorité de ses dimensions, ouvrant la voie au développement d'un management professionnel efficace, enclin à intégrer dans un champ public spécifique des techniques venant du secteur privé. Sur le plan financier, le nouveau mécanisme régissant l'allocation cantonale coïncide avec une enveloppe budgétaire globale que la Direction est libre de répartir à l'interne comme bon lui semble. De plus, celle-ci est accordée sous forme d'une subvention orientée vers des résultats quantifiables mesurés grâce à des indicateurs de performance (RLUL, art. 5, LHEV, art. 74 et RLHEP, art. 7). Une pression est donc opérée pour une utilisation efficiente des ressources.

⁶¹ « Il faut (...) voir un tel plan stratégique comme un plan "coulissant" qui doit faire l'objet de mises à jour et de compléments réguliers. » (Grand Conseil vaudois 2008, p. 3)

⁶² L'octroi d'un degré d'autonomie différencié selon le type de haute école, et en l'occurrence plus d'autonomie à l'UNIL au gré de son développement historique, émane d'une volonté politique assumée : « Ce plan stratégique pluriannuel [de l'UNIL] sera suivi par d'autres, avec le passage successif à un statut d'autonomie des autres hautes écoles. C'est le cas pour la HEP, même si son autonomie est moindre que celle accordée à l'Université. » (Grand Conseil vaudois 2008, p. 1)

Cela passe par ailleurs par l'obligation d'accountability pour les hautes écoles, exercée essentiellement au travers du rapport de gestion annuel préparé par la Direction (LUL, art. 24, al. 1, lit. m, LHEV, art. 26, al. 1, lit. p et LHEP, art. 23, al. 1, lit. d). Cela représente un élément parmi d'autres indiquant qu'un grand nombre de prérogatives ont été accordées aux organes exécutifs des hautes écoles, conformément aux principes issus de la NGP. A noter que c'est certainement en matière d'autonomie organisationnelle qu'il existe les plus grandes disparités formelles entre les trois types de hautes écoles, qu'il s'agisse d'indépendance structurelle ou de désignation des membres de la Direction. En outre, l'évolution des rôles des parties prenantes évoquée *supra* comme étant une autre marque de la NGP a bien été opérée. En effet, au travers du nouveau mode de gouvernance, le rôle du Parlement est essentiellement celui de bailleur de fonds. Il peut ainsi faire valoir son influence en augmentant ou réduisant, le cas échéant, la subvention accordée. Celui du Gouvernement est celui d'acheteur de prestations dont les hautes écoles, en tant qu'entités désagrégées spécialisées, ont pour rôle de délivrer. Ces dernières rendent compte de leurs activités à l'unité administrative, qui elle-même en est responsable devant le ministre et le pouvoir législatif. Enfin, les bénéficiaires de ces prestations sont considérés comme des clients⁶³ et c'est bel et bien envers eux que toute cette chaîne de rôles, compétences et responsabilités différentes est dirigée.

En ce qui concerne la gestion stratégique, celle-ci constitue le produit principal de la contractualisation, dispositif qui objective la dimension relationnelle des autorités politiques et institutions scientifiques. La définition des missions et objectifs stratégiques faisant l'objet d'un processus de négociation entre le Conseil d'Etat et les hautes écoles, l'autonomie substantielle des hautes écoles – au sens de Berdhal (cf. section 1.2.2) – est limitée. Ce processus de contractualisation aboutit à un instrument de planification stratégique, respectivement au plan stratégique pluriannuel pour l'UNIL et la HEP et au plan d'intentions cantonal élaboré en vue d'établir la convention d'objectifs quadriennale pour les hautes écoles vaudoises de type HES. Tous sont soumis au Grand Conseil pour adoption, seul moment où une discussion politique (idéologique) sur le contenu des activités a lieu, puis au Conseil d'Etat pour le contrôle de son suivi. Avec l'octroi de la personnalité morale⁶⁴, ces établissements désagrégés ne dépendent plus hiérarchiquement de l'Etat, mais sont placés dans un système de surveillance. De ce fait, s'agissant du législatif, un double effet de distanciation peut être observé. D'une part, le Parlement abandonne les tâches opérationnelles pour réorienter son action sur la prise de décision stratégique⁶⁵. D'autre part, son rôle dans le cycle complet de la contractualisation consiste avant tout à un contrôle conçu comme une responsabilité politique. Le Grand Conseil peut ainsi faire valoir son influence au moment de

⁶³ Selon Benninghoff (2006), l'objectivation des prestations effectuées au travers des contrats, repose sur la supposition que les activités scientifiques ne se suffisent pas à elles-mêmes, mais doivent cibler les bénéficiaires, soit les étudiants, la société, l'économie, la communauté, etc. De plus, cela concourrait à produire un ordre social régit en partie par des normes managériales.

⁶⁴ Il est important de rappeler que ce n'est pas le cas des trois hautes écoles vaudoises de type HES privées subventionnées, organisées sous forme de fondations de droit privé.

⁶⁵ « Die Entscheidungsautonomie betrifft dabei verschiedene Führungsbereiche. (...) Das hat zu Folge, dass etwa Stellenpläne, die heute von den Parlamenten bewilligt werden, zwar als Mittel der Verwaltungssteuerung noch eingesetzt werden können, als Instrument der politischen Einflussnahme hingegen ihre Bedeutung verlieren werden, weil sie als klassische Input-Regelung dem System zuwider laufen. » (Schedler et Proeller 2006, p. 108)

de l'adoption de l'outil de gouvernance commun. Les étapes d'élaboration et de suivi, desquelles les hautes écoles ne peuvent se souscrire, donnent l'occasion à l'exécutif et à l'administration de construire une relation de confiance mutuelle en favorisant la fréquence des contacts entre le principal, par l'entremise de la DGES essentiellement, et l'agent, ainsi que d'opérer une évaluation et un contrôle essentiellement axé sur les résultats (*ex post control*), notamment au travers du rapport d'appréciation effectué par la DGES.

Il convient néanmoins d'apporter quelques nuances importantes quant à l'influence des principes issus de la NGP. L'outil du crédit quadriennal, conférant plus d'autonomie financière aux hautes écoles, n'a pas été retenu, de façon à ne pas déroger au principe d'annualité du budget, qui permet une discussion plus fréquente sur les ressources accordées. Par ailleurs, bien que ne figurant pas expressément dans les lois-cadres respectives, le calcul de cette subvention annuelle se base non pas uniquement sur des critères de réalisation et de performance, dans le cadre de ses missions fondamentales, mais aussi en se référant à ce dont l'institution dispose, notamment en termes d'effectif d'étudiants. De plus, le contrôle n'est pas uniquement axé sur les résultats, mais un contrôle sur le fonctionnement de l'institution est encore opéré. Le passage d'un contrôle *ex ante* à *ex post* donnant un degré d'orientation vers la NGP (cf. section 1.2.2), un gros changement a été opéré, mais celui-ci n'est donc pas total. En outre, comme l'ont relevé notamment M. le Député Haury et la DGES, les indicateurs de mesure utilisés ne sont pas toujours parfaitement mesurables, comme le suggèrent les principes issus de la NGP. Concernant les moyens utilisés par le principal pour s'assurer que l'agent respecte les conditions négociées dans le contrat, on peut constater qu'aucun mécanisme incitatif ou de sanction n'a été mis en place, comme le préconise la NGP. Par rapport au renforcement des exécutifs au sein des hautes écoles, on remarque dans les faits un glissement vers une démarche démocratique, au travers des organes participatifs respectifs, accueillant également des représentants de la communauté universitaire. Enfin, s'agissant de la compétition appliquée au secteur public, dont la NGP vante les vertus, on peut constater que les trois lois-cadres contiennent des dispositions encourageant aussi bien la coopération interinstitutionnelle, autant en matière d'enseignement que de recherche (LUL, art. 7, LHEV, art. 13, al. 1, lit. a et LHEP, art. 12)⁶⁶.

Deuxièmement, il ressort également des chapitres précédents qu'un certain nombre de dispositions renvoient au droit intercantonal supérieur, dont le champ d'application s'est sensiblement accru progressivement. Si cela a particulièrement été mis en exergue pour les hautes écoles vaudoises de type HES, compte tenu de leur intégration à une structure intercantonale reposant sur un concordat, il est nécessaire de préciser que les cadres légaux de l'UNIL et de la HEP dépendent eux aussi, dans une certaine mesure, notamment de directives, règlements, ou conventions, émanant d'autres organes que les Parlements cantonaux et

⁶⁶ A ce propos, il est intéressant de constater que la LUL prévoit explicitement la participation des membres de la communauté universitaire au sein des organes universitaires (art. 17), que la LHEV met aussi l'accent sur les synergies qui doivent être développées avec les milieux économiques (art. 13, al. 1, lit. b), et que la LHEP instaure formellement un espace de collaboration : la Commission interinstitutionnelle (art. 13). En outre, la description du contexte de la formation supérieure, présente dans les Exposés des motifs et projet de décret sur les derniers plans stratégiques stipule que « la combinaison entre concurrence et collaboration (...) structure, désormais de manière durable, le type de réponse et de politiques publiques à formuler et mettre en œuvre ». (Conseil d'Etat vaudois 2013, p. 2 et 2013a, p. 1).

fédéraux – tels que des Conférences sectorielles (CDIP, CUS, CRUS, KFH, COHEP), des espaces de coopération (Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale, par exemple), etc. – ce qui peut générer des chevauchements peu clairs, voire même un risque d'incohérences.

C'est pour améliorer l'efficacité de la résolution des problèmes publics, qui dépassaient de plus en plus l'échelle des cantons, que la collaboration intercantonale va se développer⁶⁷, notamment dans les années 1990, avec l'élaboration de plusieurs concordats organiques ou « super-concordats » – terminologie utilisée pour désigner la création de structures intercantionales permanentes, engendrant le transfert de compétences et de dépenses importantes en provenance des cantons concordataires – dont celui qui créa la HES-SO en 1997 (Schöni 2005). En contrepartie, cet accroissement du « fédéralisme coopératif horizontal » par le biais de concordats intercantonaux, renforcé encore par la suite par l'art. 48 de la Constitution fédérale et la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), va déclencher une réflexion approfondie sur le contrôle parlementaire. Toujours selon Sciarini (2006), le « 4ème niveau » de l'édifice fédéral, créé par les collaborations intercantionales, serait source de « déficit démocratique », dans la mesure où celui-ci entraînerait un manque de transparence, lié au renforcement des institutions intercantionales, ainsi qu'un renforcement des exécutifs et de leur administration au détriment des Parlements cantonaux. Ces derniers, en n'étant pas associés à l'élaboration des concordats, ne peuvent qu'approuver ou rejeter en bloc ceux qui leur sont soumis pour adoption. Cette thématique du déficit démocratique va engendrer une remise en question des pratiques concordataires et mener à l'entrée en vigueur, le 23 avril 2002, dans les cantons romands, de la Convention des conventions, qui aboutira, suite à la révision de cette dernière, à la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl). En permettant aux Parlements de Suisse romande d'être informés régulièrement par le Gouvernement des négociations en cours (art. 3, al. 1), de prendre position sur le projet de convention intercantonale à travers la Commission interparlementaire instituée (art. 9, al. 3)⁶⁸, en dotant cette dernière de compétences analogues à celles des Parlements cantonaux (interpellations, résolutions, postulats ou motions) dans le cadre du contrôle de gestion parlementaire (Chapitre 4, dont les règles sont formellement applicables dans le cadre de la HES-SO, en vertu de l'art. 10, al. 1 de la C-HES-SO), en rappelant que les conventions interparlementaires sont soumises, après signature par les Gouvernements, à l'approbation du Parlement (art. 13, al. 1) et en instituant également un Bureau interparlementaire de coordination assurant notamment la continuité entre les Parlements et les Gouvernements (art. 5), les dispositions contenues dans la CoParl concourent

⁶⁷ Le recours accru à cet instrument, qui plus est dans des domaines de plus en plus vastes, s'explique par les gains attendus en termes d'efficacité, déclinée en trois volets : « Efficacité économique (mise en commun des ressources et création "d'économies d'échelle" et meilleure adéquation de l'offre de prestation à la demande), efficacité technique (maîtrise des problèmes complexes) et efficacité politique (poids accru face à la Confédération). » (Sciarini 2006, p. 3)

⁶⁸ Pour la HES-SO, la Commission interparlementaire CIHES ad'hoc a été mise en place pour examiner et amender l'avant-projet de la nouvelle Convention intercantonale sur la HES-SO.

indéniablement au renforcement des moyens d'influence et de contrôle des Parlements cantonaux, en particulier sur l'institution intercantonale créée par concordat. En assurant la participation du Parlement au processus décisionnel, on assure davantage de débats démocratiques. Si dégager des majorités parlementaires prend du temps, ce qui va donc à l'encontre du principe d'efficacité, cela garantit cependant la possibilité de prendre davantage en compte les besoins et intérêts des citoyens, conférant ainsi au système dans son ensemble une plus grande légitimité démocratique.

Pour synthétiser, on observe d'un côté une autonomie accrue, quoique différenciée selon le type de haute école et la nature des tâches de gestion, et de l'autre des outils de régulation, à l'exemple de la CoParl dans le cadre de la HES-SO ou de la procédure de contractualisation, qui tendent au contraire à la restreindre. L'autonomie des hautes écoles présentes sur le territoire vaudois et sa mise en œuvre par le biais de contrats entre autorités de tutelle et agences, s'inscrivent dans la lignée de la profonde réforme du paysage suisse de l'enseignement supérieur, dont les lignes directrices ont été définies dans un rapport publié en 2004⁶⁹. Suite à celui-ci, les conférences des recteurs respectifs des trois types de hautes écoles se sont réunies pour discuter les principes en matière de gouvernance. Il ressort de leurs rencontres que « l'autonomie des hautes écoles est justifiées par les processus propres à l'enseignement et à la recherche scientifiques, dont on sait qu'ils se développent de manière optimale dans une culture garantissant une large marge d'autodétermination et d'autoorganisation » (CRUS, CSHEs et CSHEP 2005, p. 1). Autrement dit, dans le cadre de la relation entre le principal et l'agent, l'autonomie accordée à ce dernier – aussi en matière de droit financier et de statut du personnel propres – doit lui permettre de faire face efficacement à la concurrence, en disposant de la flexibilité et des moyens suffisants pour pouvoir influencer sur le pilotage de l'offre et de la demande par le marché mouvant de la formation. Une plus large autonomie conférerait plus de chances aux hautes écoles de trouver leur place dans un espace suisse et mondial de l'enseignement supérieur de plus en plus marqué par la concurrence et les inciterait à instaurer de leur propre chef des coopérations et à se coordonner entre elles (CSHEs 2005). Bien que les hautes écoles doivent faire leur place dans un système de concurrence, il ne conviendrait cependant pas d'en conclure que l'autonomie conférée ne doit pas être limitée par l'organe responsable, car elles ne doivent pas être considérées comme des entreprises privées : « En fait, les hautes écoles (...) ne sont ni des administrations publiques, ni des entreprises privées. Elles représentent une catégorie spécifique de système social centré sur la réalisation d'objectifs particuliers et dont la direction est régie par des conditions cadre très particulières. » (CSHEs 2005, p. 14)⁷⁰

⁶⁹ Le « Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles », expose le fait que pour combler les déficits identifiés en matière de politique d'éducation – l'insuffisance du pilotage du système des hautes écoles au niveau national, le manque de transparence en matière d'allocation des ressources et de répartition des tâches entre les hautes écoles – des objectifs en matière de pilotage, au niveau du financement et en ce qui concerne le remaniement des portefeuilles doivent être atteints (GSR 2004). Il constituera ainsi une des étapes liminaires cruciales dans le cadre de l'élaboration de la LEHE.

⁷⁰ Ce rapport propose un détour théorique du côté de la gouvernance économique pour expliquer comment le système est piloté dans son ensemble. Les hautes écoles pourraient donc être placées sur un continuum constitué des pôles théoriques de l'économie planifiée, où les acteurs économiques ne disposent d'aucune autonomie, et l'économie de marché, où les acteurs économiques sont autonomes, la propriété des moyens de production est privée et l'orientation de l'offre et de la demande est déterminée par le marché. Le document mentionne quatre

Pour conclure, avec le processus d'autonomisation les hautes écoles ont été désintégrées de l'administration pour s'insérer dans un « *quasi-market* », où la compétition exige la *flexibilité* – qui n'est pas corrélée de manière univoque avec une plus grande performance –, ce qui nécessite de nouvelles formes d'*accountability*, au risque d'une mise en danger de la démocratie (Dill 2011). Les coûts politiques qui contrebalancent les gains économiques ont en fait été anticipés au travers de lois-cadres prévoyant *simultanément* les mécanismes d'autonomie et d'*accountability* correspondant. En effet, celles-ci intègrent des solutions de la « deuxième génération » de réforme de la NGP, tels que les mécanismes de *reporting* orientés sur les résultats, de contrats de performance pluriannuels et de *monitoring* (*upward accountability*), ainsi que la création de Conseils représentatifs permettant d'y intégrer les parties prenantes (*downward accountability*) (Verschuere *et al.* 2006, p. 273). Par ailleurs, en fonction du degré respectif d'autonomie procédurale et substantielle, et inversement de celui d'*accountability*, prescrits formellement par les différentes lois et règlements, chaque haute école bénéficie d'une certaine marge de manœuvre suffisante pour déterminer son propre « profil institutionnel » – essentiellement les formes de gouvernance interne et le choix des champs disciplinaires présents en son sein – (Perellon et Baschung 2006, p. 89). Les contrats représentent, dans cette optique, l'un des dispositifs au travers duquel la haute école peut ainsi effectivement se différencier. Si l'écart entre l'autonomie formelle et la pratique effective ne semble pas élevé au niveau substantiel, en raison du caractère relativement contraignant de la procédure prescrite, celui-ci pourrait être important davantage au niveau procédural. L'un des objectifs des entretiens consiste justement à essayer de recueillir des informations relatives à la mise en œuvre concrète de l'autonomie.

exemples illustrant la différence des hautes écoles par rapport aux entreprises privées et aux administrations publiques : elles constituent une partie du système politique, chacune n'est qu'un facteur parmi d'autres sur le marché, leur succès est fondé sur un potentiel créatif, il ne peut pas se mesurer en termes de recettes financières.

3. Résultats des entretiens et analyse

3.1 Perceptions de la mise en œuvre effective du nouveau mode de gouvernance : un long processus de construction conjointe

Il ressort très clairement des entretiens semi-directifs réalisés⁷¹ que la mise en œuvre effective du nouveau mode de gouvernance se trouve à des stades très différents selon le type de haute école, mais également suivant l'établissement en question et que cela influence sa perception par les acteurs concernés. Ce constat constitue la structure de cette présente section. Il s'agira ensuite de présenter les perceptions, appréciations et attentes des membres des Directions des différentes hautes écoles et des députés.

3.1.1 Chez les hautes écoles vaudoises de type HES de droit public, « des adolescents à qui l'on ne donne pas le droit de sortir jusqu'à minuit plutôt qu'à 22 heures » (A 5)

L'autonomie conférée et l'octroi de la personnalité morale va profondément chambouler le fonctionnement des trois hautes écoles vaudoises de type HES de droit public. Si cela est vu très positivement, comme la reconnaissance des travaux accomplis depuis près d'une vingtaine d'années et le moyen d'une capacité d'action et de réaction plus rapide, les interlocuteurs perçoivent de la même manière le fait que l'autonomie ne soit pas effective au 1^{er} janvier 2014, mais s'acquerra progressivement au gré des discussions avec les autorités politico-administratives. A ce propos, autant les responsables politiques qu'académiques rencontrés perçoivent dans une large mesure que le degré d'autonomie n'est pas encore équivalent à celui de l'Université et trouvent normal que des gages soient encore fournis au politique par les hautes écoles vaudoises de type HES de droit public quant à leur bonne gestion et à leur propension à gagner en autonomie. Ainsi, « la manière dont va se construire cette autonomie est plus intéressante que le principe même » (A 3).

Selon les trois membres de Direction rencontrés, le gain en termes d'autonomie est essentiellement marqué dans les domaines des finances et de la gestion des ressources humaines. Le fait que les ressources ne figurent plus uniquement ligne par ligne dans le budget étatique mais soient attribuées dans une logique de développement de projets et qu'une latitude au niveau du personnel soit possible génère en effet un gros changement exigeant une importante rigueur de gestion. Les spécificités culturelles et de fonctionnement propres aux écoles doivent être prises en compte (enseignants à temps partiel, proximité avec le milieu économique, etc.). Sans entrer dans des détails techniques, l'évolution actuelle est perçue comme des parts d'autonomie et de responsabilité qui vont se déplacer au fil des discussions avec les diverses instances étatiques⁷², prenant en compte l'état des institutions et le développement d'outils de gestion. Ce dialogue, considéré par tous les interlocuteurs comme primordial et fréquent, s'opère en premier lieu avec la DGES, considérée pour le moment comme la « porte d'entrée », parce que « l'on est encore un morceau de la DGES pour les

⁷¹ Comme expliqué à l'endroit de la grille d'analyse, une très simple codification est utilisée pour restituer la provenance des propos repris directement des entretiens (A 1-7 et P 1-7), tout en garantissant l'anonymat de leur émetteur (cf. annexe 4).

⁷² Notamment le Service d'analyse et de gestion financière (SAGEFI) et le Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV).

instances de l'Etat » (A 5). La manière de procéder à ces évolutions, à savoir par ajustements progressifs, ne semble pas inquiéter les personnes interrogées, fortes de la confiance existant selon elles entre les acteurs politico-administratifs et les hautes écoles⁷³. Personne ne sait donc aujourd'hui quelles seront plus précisément les modalités de gouvernance à l'avenir. Par contre, certaines craintes sont exprimées s'agissant des moyens disponibles pour assumer le transfert de certaines compétences et tâches assumées pour le moment par les différents services étatiques. Selon un Directeur, un socle administratif solide et les moyens qui l'accompagnent sont nécessaires face aux modifications d'envergure prévues, pour prévenir les risques de blocage du système, à plusieurs niveaux : « si les autorités politiques vaudoises n'ont pas de dialogue avec les écoles, qui connaissent bien leur environnement propre, au niveau de la HES-SO s'il n'y a pas une vision romande ou dans les Conseils de domaine avec ces statuts et contraintes différents, et en interne des écoles si le Conseil représentatif ne remplit pas son rôle ou décide de ne pas aller dans le même sens que les Directions » (A 3).

Des divergences de vue et en termes de fonctionnement envisagé semblent plus importantes en ce qui concerne plus précisément la concrétisation de l'autonomie au travers de la contractualisation, processus et logique complètement nouveaux pour les hautes écoles vaudoises de type HES⁷⁴. Un des trois établissements, se trouvant en pleine phase d'élaboration du premier plan de développement, a d'ailleurs fait appel à un organisme privé spécialisé dans la rédaction de tels documents. Si la nature prospective et prévisionnelle des contrats pluriannuels de planification stratégique a été intégrée, il semble que la méthodologie consistant à décliner les objectifs en actions concrètes mesurables au moyen d'indicateurs (cf. section 2.4.3) – ou la difficulté que celle-ci peut représenter – ne soit pas réellement assimilée⁷⁵. Il en va de même pour le rapport de gestion, devant à terme constituer un rapport de suivi. Ainsi, une professionnalisation doit indéniablement se mettre en marche. La deuxième Haute école a complètement assimilé les principes du management de la performance⁷⁶ et a décidé quant à elle d'anticiper les échéances relatives à la production des différents documents de gestion stratégique. La rédaction en 2012 d'un premier plan de développement (pour 2013-2017 et contenant 10 objectifs déclinés en actions) a permis à ses responsables d'une part de se rendre compte des difficultés concrètes liées à un tel exercice – faire remonter l'information dans une conception participative exige notamment un gros travail – et d'autre part de bénéficier d'un retour de la DGES, elle qui n'avait donné aucune injonction précédemment. Enfin, les propos tenus par le membre du Comité de direction de la troisième institution se sont davantage orientés vers des considérations techniques. L'enjeu derrière les plans de développement selon lui consiste d'une part à pouvoir négocier les

⁷³ « Qu'il y ait une amélioration cela me semble une évidence, on ne peut pas faire quelque chose qui soit directement parfait, chacun doit y mettre du sien pour trouver un bon équilibre et que ce soit convaincant. (...) C'est un processus d'évolution permanente qui ne va pas cesser. (...) On n'est pas encore autonome, il faut la préparer et cela ne se fait pas du jour au lendemain. (...) Mais la confiance existe déjà maintenant et je ne crois pas qu'il va y avoir une révolution en termes de confiance. » (A4)

⁷⁴ « Cela modifie fondamentalement notre manière de travailler, car il n'y a pas d'obligation de résultats pour l'instant. » (A 3)

⁷⁵ « La mise en œuvre des contrats, je ne sais pas encore comment on va la mettre en place. Peut-être que je ne vois pas suffisamment les difficultés qui pourraient émerger, au niveau des indicateurs notamment. » (A4)

⁷⁶ « Le management de la performance est la culture de base que j'essaie d'inculquer dans la maison. Si on veut que ça marche, ce mode de fonctionnement doit traverser l'ensemble de l'institution. » (A 5)

ressources en lien avec les prestations qu'ils contiennent et d'autre part à la nécessité de posséder des tableaux de bord prospectifs homogénéisés permettant, notamment grâce à des indicateurs, de rendre des comptes plus aisément, conformément à l'article 66 de la LHEV.

Si les logiques d'action diffèrent quelque peu, l'ensemble des hautes écoles vaudoises de type HES de droit public considèrent autant l'autonomie accrue accordée, la culture participative au travers du Conseil représentatif que l'élaboration de ces documents stratégiques comme des chances qu'il faut absolument saisir. Dans ce sens, le synchronisme entre les nouvelles lois adoptées respectivement au niveau fédéral (LEHE), intercantonal (C-HES-SO) et cantonal (LHEV) constitue une fenêtre d'opportunité exceptionnelle pour renforcer la culture de l'école, ainsi que sa capacité d'action face au monde extrêmement compétitif de l'enseignement supérieur. Bien que son élaboration à l'interne soit complexe, le plan de développement est désormais envisagé comme un instrument solide sur lequel on peut s'appuyer pour transmettre les visées de l'établissement autant à l'interne qu'à l'externe. Les membres des Directions s'accordent également sur le fait que le cycle quadriennal vaudois en soi est relativement clair, mais que son imbrication dans le système intercantonal est source d'une énorme complexité, notamment en ce qui concerne la répartition des responsabilités. En effet, les personnes interviewées n'ont par exemple aucune idée de la manière dont va s'opérer la distinction entre les missions particulières, relevant du canton de Vaud, et ce qui s'inscrira dans le champ de compétences de la HES-SO et notamment des domaines.

3.1.2 Chez les hautes écoles vaudoises de type HES privées subventionnées

Selon les membres des Directions des hautes écoles vaudoises de type HES privées subventionnées, la LHEV n'entraîne pas une autonomie accrue à leur institution « parce que tous les points sur lesquels la LHEV consacre une autonomie, on était déjà autonome » (A 7). L'adoption de la loi engendre néanmoins certaines adaptations contraignantes aux obligations nouvelles. Parmi celles-ci, il convient de mentionner la mise en œuvre de la hiérarchisation du corps enseignant qui « pourrait empoisonner le climat de travail » (A 6), la cohabitation du Conseil de fondation – auparavant l'autorité suprême où le canton était représenté – avec les nouveaux organes prévus – les Conseils représentatif et professionnel⁷⁷ – l'articulation de leurs compétences décisionnelles, et surtout la mise en œuvre du processus de contractualisation, qui génère certaines interrogations.

Au niveau du cycle stratégique strictement vaudois, les interrogations concernent principalement les opérations à effectuer, les différentes instances à consulter, les prérogatives et capacités de blocage de celles-ci, les boucles de rétroactions, l'adaptation de la forme des documents à élaborer pour se conformer aux exigences de la DGES en la matière et la concordance de leur contenu avec les possibilités financières. Son emboîtement dans le processus stratégique intercantonal (« double patron ») est par contre considéré comme beaucoup plus problématique et mystérieux pour les représentants des deux établissements rencontrés, car la répartition des compétences n'est pas encore déterminée selon eux. Ils suggèrent qu'un dialogue aboutisse à une scission claire et nette entre les questions politiques,

⁷⁷ Il est intéressant de constater qu'en raison de leur correspondance avec le Conseil de fondation, un des établissements envisage de ne pas activer de manière effective le Conseil professionnel, alors que l'autre est en pleine réflexion pour harmoniser les compétences du Conseil représentatif.

de compétence cantonale au moyen des missions particulières, et les questions académiques, qui doivent être attribuées à la HES-SO par le biais des domaines. Les missions particulières sont plutôt perçues comme des contraintes générant un déficit financier qu'il faut négocier avec les cantons⁷⁸. Et la collaboration au sein des domaines comme une lutte de pouvoir sur des objectifs qui ne sont pas convergents selon un établissement et au contraire comme une saine coopération selon l'autre.

3.1.3 Chez la Haute école pédagogique, « un adolescent qui grandit » (A 2)

Dans les années 1990, en parallèle à la création des HES, le domaine de la formation du corps enseignant a lui aussi été poussé en direction de la sphère des hautes écoles, afin de répondre aux attentes émanant de la société concernant le niveau de qualification des enseignants. Le canton de Vaud, dont le Grand Conseil, par décret du 20 décembre 1993, a autorisé le Conseil d'Etat à ratifier le concordat permettant la création des règlements de reconnaissance formulant des exigences minimales pour tous les niveaux d'enseignement, a pris également part à ce processus de tertiarisation, dont l'entrée en vigueur début 2008 de la LHEP constitue une étape primordiale. La loi définit très clairement l'ambition à la fois professionnelle et académique que l'établissement doit poursuivre. Effectivement, « la HEP est en effet à la fois une institution du canton qui fabrique les enseignants qui vont enseigner dans le système scolaire du canton » (A 2). Ce profil particulier est tout à fait perçu comme tel par les députés, qui prédisent, pour la majorité d'entre eux, un débat politique très soutenu sur le contenu du premier plan stratégique, qui devrait leur être présenté par l'institution courant 2014. Comme le mentionne le plan d'intention tout fraîchement élaboré, le cap de l'« universitarisation »⁷⁹ a été poursuivi dès 2008, avec la nomination d'une nouvelle Direction pour mener à bien cette mutation de taille (HEP 2012).

Selon la personne rencontrée, la loi définit une architecture de droits et de devoirs – une identité scientifique et culturelle, des systèmes internes d'attribution d'autorisations et d'obligations, une capacité de gestion, un système de contrôle interne, etc. – qui vient remplacer les anciens systèmes, ce qui prend du temps à se mettre en œuvre : « c'est dans cette direction que l'on va, mais comme un adolescent qui grandit, avec des effets de disharmonies. Par exemple, en termes de gouvernance, on n'est qu'à mi-chemin d'un fonctionnement autonome » (A 2). La HEP se trouve donc depuis plusieurs années dans une phase de profonds changements structurels et organisationnels en interaction constante avec la DGES, à qui elle doit garantir des gages de confiance dans tous les domaines si elle entend bénéficier de davantage de marge de manœuvre. En matière financière par exemple, il a fallu aller jusqu'au changement de personne pour que le système puisse évoluer.

⁷⁸ « Les missions particulières, c'est du toilettage cosmétique qu'on fait à la rallonge cantonale. » (A 6)

⁷⁹ Les membres du Comité de direction de la HEP sont tout à fait conscients des processus dont la tertiarisation et l'autonomie exigent la mise en place : « L'universitarisation se définit principalement par une recherche scientifique, des résultats et des publications reconnus dans les milieux académiques, une hiérarchisation scientifique, un système de pilotage fondé sur l'autonomie, un système de qualité, la reconnaissance aux niveaux national et international des formations et des diplômes délivrés, un référentiel de compétence, un fonctionnement régulé, participatif et collégial, une reconnaissance sociale de l'institution » et que cette entreprise représente pour tous les collaborateurs « un travail personnel et collectif intense et de longue haleine » (HEP 2012, p. 34)

Au sujet de la contractualisation, dont le processus est le même que pour l'Université, le premier « tour de piste » de la HEP rencontre certaines difficultés. L'objectif pour formuler le plan d'intentions consistait à concerner le plus de collaborateurs, dans une idée participative. Au grand dam des membres du Comité de la direction, selon les propos recueillis, certains collaborateurs n'ont pas saisi les nouveaux principes de fonctionnement et leurs conséquences car ceux-ci tranchent trop fortement avec les modes de gouvernance antérieurs et les habitudes prises⁸⁰. En outre, les éclaircissements ont manqué. Alors, le Comité de direction a décidé de couper court à la procédure après six mois, pour reprendre la procédure depuis le début et à son compte. Face à l'incompréhension des collaborateurs à l'égard de la nature forcément programmatique de leurs intentions, on peut constater que l'on est donc passé d'une volonté d'action « *bottom-up* » à une concrétisation « *top-down* ». Les propos recueillis traduisent un sentiment de gêne du membre du Comité de direction rencontré quant au fait d'avoir fabriqué les intentions d'un système dont il ne constitue qu'un rouage de gestion. Néanmoins, cela concourt indéniablement à affirmer l'importance du Comité de direction. Le Conseil de la HEP ne détenant pas de prérogatives comparables à celles de l'Université selon l'interviewé, la réception du plan d'intentions par la DGES, avec qui il y a eu relativement peu de rencontres formelles, et la manière dont on allait pouvoir utiliser ce document pour rédiger le plan stratégique, étaient plus déterminantes que le préavis de l'organe collaboratif. Pour se préparer à l'élaboration du rapport de suivi du plan stratégique, la HEP a déjà fait un premier essai de rapport de gestion pour 2012 et celui-ci a permis aux membres du Comité de direction de se rendre compte que des moyens et des ressources plus développées étaient nécessaires. D'une part, il s'avère que l'activité d'*accountability*, qui ne concerne qu'une partie précise de l'activité générale d'un collaborateur, n'est de loin pas adoptée par tout le monde et occasionne également une exposition des doutes. Pour rassurer, le système des pages personnelles continuera d'être utilisé en complément. D'autre part, face à la difficulté observée de travailler de manière prospective (regarder dix ans en avant) et de prendre les risques qui en découlent, trois postes de rendu-compte et de pilotage des projets en lien avec la mise en œuvre ont été créés. Par ailleurs, on s'est résigné à convertir tout le monde aux nouveaux principes de management de la performance⁸¹. Enfin, les directives y relatives ont été complètement révisées. On espère ainsi que le premier rapport effectif de suivi du plan stratégique pourra être utilisé comme un outil de gouvernance autant à l'interne qu'à l'externe.

3.1.4 Chez l'Université de Lausanne : « considérée comme un grand, on nous donne notre argent de poche, mais avant il faut que l'on dise ce que l'on va en faire » (A 1)

Ce qui frappe principalement dans les propos recueillis concernant l'UNIL, qui en est à son deuxième exercice de contractualisation (cf. chapitre 2.4), c'est que l'autonomisation engendrée par la LUL a eu pour corollaire une concentration de compétences au niveau de la Direction. Et que le processus d'unification – tant du point de vue des compétences effectives que symboliquement au travers notamment de la communication – autour de la Direction

⁸⁰ « La logique est tellement inhabituelle que s'attendre à ce que l'ensemble des collaborateurs produisent des éléments qui puissent servir à construire un discours collectif relève un peu de l'utopie, en tout cas on n'y est pas arrivé. » (A 2)

⁸¹ « Il faut travailler par niveau. Avoir déjà des responsables par niveau qui constituent une communauté de perspective c'est déjà un travail conséquent pour lequel il a fallu cinq ans. » (A 2)

consistait en la condition *sine qua non* pour produire une vision crédible vers l'extérieur et une bonne performance. Autrement dit, l'autonomie doit absolument être accompagnée d'un leadership interne fort. Jusqu'alors « l'UNIL était perçue comme un service de l'Etat qui se fondait dans la grande machinerie de l'Etat » mais « cette modernisation a fait qu'aujourd'hui le recteur est un manager d'une organisation avec un budget, une redevabilité, une enveloppe budgétaire, des règles de fonctionnement, une visibilité et une production » (A 1). A ce propos, les députés saluent majoritairement la gestion saine de l'UNIL, bien que certains concèdent l'existence d'un respect déférent au sein du Grand Conseil à son égard, dont l'institution saurait tirer parti.

Dans le but de consolider la gouvernance interne, il était important que le premier plan d'intentions (le plan stratégique avant la modification légale, cf. chapitre 2.4) soit véritablement assumé par les parties prenantes et instances de l'UNIL. Des directives homogènes ont par exemple été adressées à toutes les facultés, organisées selon un système centralisé, afin de garantir une grande cohérence. Par ailleurs, le Conseil de l'Université a pu voir à quel point la Direction prenait en compte ses remarques et a préavisé positivement de manière unanime le document (*check and balances*). Néanmoins, les divergences existant entre le plan stratégique élaboré par l'établissement tertiaire et celui qui a découlé du processus de négociation avec le Conseil d'Etat rendait difficile la mise en œuvre opérationnelle ; en atteste par exemple la nécessaire utilisation d'une grille de compatibilité ou la mobilisation du Conseil des doyens, qui n'est plus un organe, pour contribuer à une réflexion stratégique. Grâce à une démarche concertée avec la DGES, mais aussi aux mécanismes de discussion avec les autorités exécutives et législatives, l'Université a par la suite adopté la méthodologie en quatre axes proposée par le Conseil d'Etat, ainsi que le fait de rédiger un rapport de suivi qui soit fondé directement sur la réalisation du plan stratégique, et s'y retrouve désormais beaucoup plus, selon les propos recueillis. Dans ce sens, l'interaction avec les autorités politico-administratives cantonales a donc contribué à la maturation de l'UNIL.

3.1.5 Face aux pressions partagées, une voie tracée, mais différents chemins empruntés

Les différents types de hautes écoles sises sur le territoire du canton de Vaud se trouvent à des stades divers en ce qui concerne la construction de leur autonomie, comme l'illustrent entre autres les analogies avec le développement humain faites par certains membres de Direction rencontrés. Au premier stade de l'autonomisation, où se trouvent les hautes écoles vaudoises de type HES de droit public, l'implantation de la réforme est vécue comme un processus dynamique d'amélioration conjoint : « Je suis en même temps affolée par la quantité de travail que l'on doit faire sans moyens et soucieuse de pouvoir faire bien pour les gens. Tous ensemble on construit dix mètres de route et on roule dessus. On est tous sur ce même mode. On se sent mieux soutenu par le politique que l'on ne l'a jamais été. (...) Je suis consciente des enjeux et difficultés, dans une relation de confiance et de dialogue. (...) Le chemin de la HEP donne des idées, mais on ne va certainement pas faire un copier-coller » (A 5). Ces propos font échos aux réponses apportées par les autres membres des Directions des hautes écoles vaudoises de type HES. En effet, tous appréhendent la mise en œuvre des nouveaux mécanismes inhérents à la construction de l'autonomie de manière pragmatique (par

l'expérience de la mise en pratique), comme faisant l'objet d'une interrelation constante entre les autorités politiques et la DGES en particulier et que la nature positive de celle-ci est un facteur primordial de réussite. Par ailleurs, on remarque que les établissements ne se trouvent pas tous au même niveau en matière de trajectoire de modernisation. Des différences existent également entre les institutions n'ayant pas le même statut juridique. En effet, les hautes écoles vaudoises de type HES de droit privé ne s'intègrent pas aussi bien dans ce continuum que formeraient les divers stades de construction de l'autonomie occupés par les différents types de hautes écoles où le degré d'autonomie de l'UNIL constitue le but à atteindre à long terme, dans la mesure où elles doivent procéder à des ajustements sans acquérir dans le même temps une autonomie accrue. Les transformations d'ampleur opérées par la HEP depuis l'acquisition formelle de son autonomie, et poursuivies actuellement, illustrent parfaitement le fait que les prescriptions légales, pourtant bien pensées⁸², puissent parfois être difficiles à appliquer concrètement sur le terrain et à inculquer chez les personnes ayant développé des habitudes de longues années durant. Lorsque des gages de bonne gestion auront été donnés à la sphère politico-administrative, le temps sera venu alors, selon la personne interrogée, de persuader le Conseil d'Etat des avantages indéniables pour l'établissement que le mode de désignation du Comité de direction évolue dans le sens d'une autonomisation. L'UNIL, enfin, a également traversé une phase de profonds chamboulements, passant notamment par une modification de la LUL, mais semble entrée dans une ère de relative stabilité, aux niveaux systémique et organisationnel en tout cas. Le renforcement de ses entités de gouvernance interne, considéré comme une des conséquences de la NGP (Braun 1999), est observé. Elle est ainsi souvent prise en modèle, autant par les acteurs politiques qu'académiques. Cependant, il est aisé de constater que son statut, son subventionnement, ainsi que les développements envisagés, au travers du plan stratégique, doivent toujours se justifier.

Au sujet du développement institutionnel, la théorie néo-institutionnelle contemporaine explique que les organisations, pour répondre aux pressions externes rencontrées, tendent à copier leurs analogues qui semblent avoir trouvé des solutions favorables (Giauque *et al.* 2009). Face à l'incertitude de leur environnement, les organisations vont, selon DiMaggio et Powell (1983), se former petit à petit de manière isomorphique. Appliquée au domaine vaudois de l'enseignement supérieur, cette analyse institutionnelle prédit donc qu'en réponse aux pressions normatives auxquelles chacune des hautes écoles est confrontée, telles que la tertiarisation imposée par les lois-cadres ou la concurrence accrue découlant de la globalisation économique ou de la limitation des ressources financières disponibles, celles-ci opèrent des stratégies de mimétisme. Bien que cette logique se retrouve assez largement dans les propos tenus par les personnes interrogées, il convient de la relativiser, dans la mesure où les stratégies pour mettre en place le nouveau mode de gouvernance sont différentes et contingentes. Elles dépendent notamment de leur histoire (*path dependency*), du moment où le processus de tertiarisation a été déclenché, du domaine d'étude enseigné, de la proximité avec les milieux économiques, de pressions internes et externes à un niveau plus micro, etc. Autrement dit, s'il est possible de constater une certaine homogénéité des idées développées pour répondre aux nouveaux enjeux traversant le paysage vaudois de l'enseignement

⁸² En référence à la LHEP : « L'autonomie c'est un tout, ça a été bien pensé en s'appuyant sur la tradition de l'autonomie historique de l'Université » (A 2).

supérieur, et notamment le fait que le processus de construction passe irrémédiablement par une vive collaboration avec la DGES, bras de levier du Conseil d'Etat, il est impossible d'y voir une homogénéité des pratiques. En fonction du chemin emprunté pour aborder et concrétiser la mise en œuvre de l'autonomie et des mécanismes qui en découlent, grâce à la marge de manœuvre accordée respectivement par les textes légaux et réglementaires, il sera possible aux hautes écoles⁸³ de définir leur style institutionnel propre (cf. chapitre 2.5) et ainsi de se différencier.

3.2 Perceptions, appréciations et attentes vis-à-vis de l'évolution du mode de gouvernance : une compréhension mutuelle

La grille d'analyse nous a permis de « quantifier » les degrés d'acquisition de nouvelles prérogatives, de satisfaction et de nécessité consécutifs à l'évolution du mode de gouvernance de l'enseignement supérieur dans le canton de Vaud, ainsi que les attentes par rapport aux principes, mécanismes et instruments futurs (cf. annexe 4). Elles sont restituées dans ce chapitre en fonction de la place occupée par la personne interrogée sur la relation principal-agent observée ici, soit au sein d'une organisation autonome de service public dans la première section ou du pouvoir législatif dans la deuxième.

3.2.1 Chez les membres des Directions des hautes écoles sous tutelle cantonale

L'ensemble des personnes interrogées se trouvent satisfaites à l'égard de l'évolution du mode de gouvernance. Leur capacité réflexive dépend cependant du stade de mise en œuvre par leur institution (cf. chapitre 3.1). Les éléments positifs évoqués sont les suivants : une flexibilité accrue face à l'accélération du marché, notamment pour ce qui est de la nomination des professeurs et de la latitude financière conférée par l'octroi d'une enveloppe globale, une responsabilisation, une plus grande transparence et la possibilité de construire une relation de confiance au travers de la contractualisation ou une simplification du fonctionnement grâce aux lois-cadres adoptées, tout en disposant des compétences nécessaires pour gérer les outils de gestion académique et s'adapter à la complexité de l'environnement. A ce stade, il convient de rappeler d'une part que les propos émanent des membres des différentes Directions, qui, si l'on se réfère entre autres à la section consacrée à l'UNIL ci-dessus (cf. section 3.1.4), acquièrent passablement de nouvelles compétences par le biais des réformes, et d'autre part que le contexte vaudois est tout à fait favorable en ce moment. Si les membres des hautes écoles vaudoises de type HES de droit public mettent en plus en exergue les risques de blocage inhérents à la mise en œuvre du nouveau mode de gouvernance, rendant intelligible l'importance que les acteurs des hautes écoles sises sur le canton de Vaud en général accordent au dialogue avec les autorités politico-administratives, les raisons de la satisfaction des membres des hautes écoles de droit privé diffèrent quelque peu, car il s'avère, d'après les propos recueillis, que le degré de leur autonomie recule légèrement. On ne peut donc pas véritablement parler à leur égard d'un processus d'agentification (cf. section 1.2.1).

⁸³ Cette affirmation s'applique en premier lieu aux hautes écoles vaudoises de type HES de droit public, qui se trouvent au début du processus de mise en œuvre des nouveaux principes de gouvernance. Certains membres de Direction l'ont d'ailleurs bien compris : « Il y a de belles opportunités pour réfléchir aux structures de l'école, au-delà de la notion participative, et quel profil aura l'école dans le futur. » (A 3)

Pour leurs membres de Direction, la réforme a plutôt pour avantage de mettre les écoles sur un même plan en termes de contrôle, de clarifier leur rôle vis-à-vis de l'extérieur et de renforcer le climat de confiance régnant. Dans cette perspective, ces organisations subordonnées ont accepté une implication étatique plus importante dans leurs propres compétences décisionnelles, en contrepartie à leur intégration dans le système HES-SO et dans un partenariat avec les autorités politico-étatiques vaudoises, gage certain d'une fiabilité perçue accrue.

Pour toutes les autres hautes écoles, l'évolution de la gouvernance est perçue comme leur conférant une influence plus grande, non seulement au plan managérial qu'au niveau de leur capacité à définir leurs objectifs de manière plus autonome, à la fois à l'externe et à l'interne. Face à ces changements, il est intéressant de constater que l'ensemble des interlocuteurs sans exception considèrent tout à fait normales et justifiées les garanties données à l'Etat, notamment en contrepartie des fonds alloués, mais pas uniquement⁸⁴. La capacité de rendre des comptes est même appréciée comme une des compétences faisant partie intégrante de l'autonomie (A 2). Bien que nécessitant des ressources humaines, financières et administratives importantes⁸⁵, l'accountability est en fait acceptée par les hautes écoles comme la réponse adéquate à apporter aux contrôles. Les rapports de *reporting* ne sont donc pas ou plus perçus comme des restrictions à l'autonomie. Ils sont plutôt considérés comme des opportunités de pouvoir disposer d'un document reconnu par les autorités politiques contenant le rendu de comptes nécessaire à satisfaire les demandes de suivi et de contrôle des instances tant externes qu'internes. Les établissements émettent néanmoins certains souhaits. Premièrement, il faut en contrepartie que l'Etat limite au maximum son ingérence dans les affaires fonctionnelles quotidiennes et apprenne à ne plus faire de micro-régulation. Deuxièmement, compte tenu des nombreuses instances envers qui les établissements tertiaires sont redevables⁸⁶, il semble légitime, pour les membres des Directions rencontrés, qu'un seul document de *reporting* remplisse globalement leur devoir d'accountability. Sans quoi le jeu du feedback comporte le risque de mettre en cause l'identité de l'institution et de pousser cette dernière à adopter une position de repli. Cette dernière requête est défendue avec véhémence par les hautes écoles vaudoises de type HES. En effet, celles-ci arguent que l'élaboration d'un unique et succinct outil de *reporting* « serait le parfait curseur entre la charge administrative, la charge directoriale et ce qu'on doit pondre » (A 7). Le Directeur d'une autre école attire notre attention sur le fait qu'elles ne devraient plus transiter par la DGES à l'avenir compte tenu du choix du canton et que le danger principal réside dans la propension des différents organes de supervision à s'assurer contre tous les risques potentiels. Cela provoquerait un

⁸⁴ Morceaux choisis : « On fonctionne à 95% sur des fonds publics, donc la redevabilité est normale par rapport aux contribuables qui paient des impôts » (A 1) ; « Je comprends tout à fait les besoins de contrôle du Grand Conseil, c'est aussi de sa responsabilité de contrôler que ce qui a été décidé est réalisé, où vont les deniers publics » (A 3) ; « Publier des indicateurs et les commenter, ça ne me gêne pas du tout, on le faisait déjà et je trouve cela tout à fait légitime. Si quelqu'un refuse cela, c'est qu'il a peut-être quelque chose à cacher » (A 7).

⁸⁵ « Pour la comptabilité analytique, j'ai dû engager une personne, car la personne qui était là avant a claqué sous le poids de la contrainte de ces analyses. C'est des contraintes administratives et des coûts que de rendre des comptes » (A 6).

⁸⁶ Cette remarque renvoie à la problématique des *multiple principals*, évoquée à la section 1.2.2. Dans les entretiens, on peut relever notamment les différents organes de la HES-SO pour les hautes écoles vaudoises de type HES, la CDIP, qui accrédite les programmes de la HEP et la Confédération et son système qualité au plan institutionnel (OAQ) pour l'UNIL.

« engluement » dans l’accountability à fournir et la mort de toute capacité d’innovation (A 5). Car innover, c’est aussi assumer les risques de l’erreur. Dans la même perspective, le développement de tableaux de bord prospectifs homogénéisés avec des indicateurs est demandé à la DGES par un autre Directeur, afin de lui faciliter la tâche d’accountability (A 3).

D’autres points pour lesquels il est primordial d’accorder de l’importance ont été évoqués par les représentants des hautes écoles sous tutelle cantonale. Face à l’augmentation de l’appareil administratif engendré par le nouveau système de gouvernance, le pilotage et la réactivité pourraient pâtir de la définition d’objectifs « fourre-tout » annoncés plusieurs années avant leur concrétisation. En rapport avec le laps de temps nécessaire à l’élaboration du plan d’intentions interne, des soucis sont exprimés au sujet de la manière avec laquelle il sera possible de fonctionner avec les nouvelles instances participatives sans compromettre des projets prioritaires d’une part, et sur son influence sur le décalage systématique du processus de contractualisation d’autre part. Ce problème technique de timing, qui est observable pour toutes les structures, doit absolument être résolu selon l’ensemble des représentants, au risque d’une non-correspondance non seulement du contrat avec le programme de législation, mais également entre le Comité de direction l’ayant rédigé et celui qui sera chargé de l’appliquer. Le dernier élément concerne les indicateurs et la conscience de la majorité des interlocuteurs de la nature complémentaire du quantitatif et du qualitatif : « Parfois le chiffre n’est pas significatif, mais il ne faut pas faire que du narratif, donc il y a une tension. Il y a aussi des chiffres que l’on est incapable de produire, mais le compte-rendu est néanmoins significatif » (A 1).

De manière générale, les attentes vis-à-vis des développements futurs sont grandes. Concernant le cycle stratégique quadriennal vaudois, prospectif pour les hautes écoles vaudoises de type HES, l’ensemble des personnes sollicitées se retrouvent sur le fait que les objectifs inscrits dans les plans de développement respectifs devront être « raisonnables » (A 4) pour que le plan d’intentions puisse s’inscrire dans la continuité et porter la carte vaudoise au niveau intercantonal. A cet égard, il ressort des entrevues que l’autonomie accordée, si elle confère une plus grande liberté institutionnelle, peut avoir comme effet pervers, si l’on n’a pas pour objectif la mutualisation et la cohérence des efforts, de mener à une plus grande faiblesse collective. Conscients de ce risque potentiel et des interrogations actuelles vis-à-vis du contexte de la HES-SO, la majorité des membres des Directions désire une collaboration proactive, non seulement avec leurs conjoints, mais également durant les prochaines années avec la DGES, en tant que « courroie de transmission avec notre canton et défenseur des intérêts à l’intercantonal » (A 5). Les écoles craignent en effet de ne pas avoir le même poids auprès de la HES-SO que celles des autres cantons, qui seront représentées par l’autorité cantonale. Tous leurs représentants souhaitent donc un « processus de mise au courant »⁸⁷. Plus globalement, bien qu’une certaine concurrence soit perçue, notamment en ce qui concerne l’acquisition des fonds, en particulier en matière de recherche, la tendance générale qui se démarque consacre la perception d’un tout complémentaire. Un membre de la Direction

⁸⁷ « Je souhaite un processus de mise au courant dans le cadre du plan d’intentions cantonal, car je ne veux pas entrer dans une logique de souk, soit des ajustements des requêtes en fonction des besoins des autres » (A 6).

d'une haute école vaudoise de type HES nous dit ne pas être en concurrence, compte tenu du fait que les enseignements dispensés ne concernent pas les mêmes étudiants (A 4). Il s'agit plutôt, comme évoqué *supra*, de ne pas isoler une école, mais au contraire d'être forts ensemble. Pour l'UNIL, la complémentarité se traduit avant tout au niveau des missions et fonctions attribuées. Faisant allusion au lien direct des HES avec les milieux économique et professionnel, l'interviewé nous fait part de l'importance à ses yeux de « pouvoir acquérir une formation qui ne soit pas dictée par les besoins d'un marché à court terme (...) parce que ces personnes pourront répondre aux besoins que l'on ne connaît pas encore aujourd'hui » (A 1). Pour la HEP, la collaboration va de soi dans la mesure où les systèmes éducatifs et les systèmes universitaires doivent s'entendre.

Enfin, il existe de grosses et positives attentes à l'égard des interactions avec les autorités politico-administratives, que ce soit de l'appréciation du degré d'atteinte des objectifs fixés au sein du plan stratégique par la DGES, plus singulièrement pour la HEP, ou plus généralement du monde politique. L'étape de la contractualisation consistant à rencontrer les membres de la Commission du Grand Conseil fait l'objet d'une attente particulière de la part de l'ensemble des représentants des Directions des hautes écoles sous tutelle cantonale rencontrés, car elle constitue l'occasion bienvenue et nouvelle d'expliquer aux députés, qui ne sont pas des experts, les réalités quotidiennes qui sont les leurs et ce pourquoi ils ont, en accord avec le Département, priorisé telle ou telle orientation. Ils souhaitent ainsi garder intact les très bonnes relations entretenues avec la sphère politique. Celles-ci doivent être caractérisées, selon un interlocuteur, par le « respect plutôt que la déshumanisation avec des procédures qui se formalisent » (A 2).

3.2.2 Chez les membres du Parlement cantonal

L'ensemble des députés interrogés se considèrent globalement satisfaits de l'évolution du mode de gouvernance dans le paysage vaudois de l'enseignement supérieur. Tous perçoivent l'autonomie comme un moyen accordé aux hautes écoles d'évoluer plus efficacement dans un système plus complexe et rapide et de gagner en réactivité. Conjointement à la rapide cadence des législatures et à l'ouverture de la participation à l'interne, elle permettrait également de mieux éviter les crises. C'était donc pour eux une évolution normale et logique. Le processus de contractualisation, identifié par certains comme le produit de la « troisième voie » entre l'Etat et le marché (Mastronardi 2005), est quant à lui majoritairement appréhendé comme la possibilité de mieux formaliser les relations entre les différentes parties prenantes⁸⁸. Cela a pour corollaire, si l'on se réfère aux propos recueillis, une plus grande transparence, un équilibre entre lourdeur administrative et procédure technocratique et une meilleure communication. La formulation scientifique de ces nouveaux instruments aide donc le politique à faire son travail en disposant de toutes les informations nécessaires. Et le cas échéant les mécanismes parlementaires « traditionnels » peuvent être déclenchés.

On constate chez une petite minorité de députés un certain tiraillement entre, d'un côté, le souhait de bénéficier de davantage de prérogatives, et, de l'autre le sentiment pragmatique,

⁸⁸ « Il n'y a pas plus ou moins de relations, elles sont mieux formalisées. Globalement, on sort d'une situation où il y avait un Etat radical et un Etat petit où beaucoup de choses se passaient dans les relations personnelles de couloir. » (P 2)

partagé par la grande majorité des parlementaires rencontrés, selon lequel leur rôle doit s'en tenir à une vision globale. Parmi les revendications exprimées au moins à une occasion durant les entretiens, on peut relever l'aspiration à être plus présents en amont de l'étape d'élaboration du cycle stratégique cantonal au travers d'une commission analogue à celle qui est instaurée par la CoParl, l'adoption pour lui-même du rapport d'appréciation du plan stratégique de la DGES par le Grand Conseil et non pas une présentation en annexe au contrat suivant ou la constitution au niveau intercantonal de séances de groupe (groupes partisans transcantonaux). Chez la grande majorité des élus donc, on considère que l'introduction d'une représentation de la députation au sein des innombrables séances de travail, où la négociation porte sur des détails, est une mauvaise compréhension du rôle du législatif et l'on trouve normal de recevoir l'Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique/d'intentions cantonal en tant que produit fini et final. Soulignant leur statut de milicien, les représentants du peuple concèdent ne pas pouvoir espérer aller dans les détails parce que cela leur donnerait une charge trop conséquente de travail. Cela exige également une forte expérience accumulée du domaine en question. Enfin, sur le plan intercantonal, le jeu partisan ne viendrait pour l'instant que compliquer une activité parlementaire et un système extrêmement complexes.

En ce qui concerne leurs perceptions du nouveau système de gouvernance en termes de capacité d'influence, la tendance générale qui se dégage est celle d'un déplacement de l'objet de contrôle plutôt qu'une perte substantielle et générale de pouvoir⁸⁹. Les députés nous confient en effet avoir moins d'impact au niveau de la gestion budgétaire au gré des enveloppes globales, mais avoir gagné en influence au niveau stratégique, car ils n'avaient pas l'occasion précédemment de dire ce qu'ils pensaient des objectifs inscrits dans le contrat comme c'est le cas actuellement lors de la phase d'adoption. Cette étape du processus de contractualisation (cf. chapitre 2.4), moment consacré aux débats idéologiques, est importante pour les députés, et cela bien que les chances de modifier fondamentalement un contrat (un axe entier par exemple) soient perçues comme très peu probables⁹⁰. Ils restent en outre attachés aux autres modalités de contrôle des agences, qu'ils conservent, tels que les instruments parlementaires, le contrôle des commissions de surveillance et les contacts directs. Beaucoup de choses se règlent ainsi en bilatérale. Ce nouveau mode de gouvernance, avec la soumission d'un plan stratégique négocié constitué d'objectifs dont on mesure le degré d'atteintes grâce à des indicateurs, a passablement modifié la manière de travailler des parlementaires vaudois interrogés. Avant, nous a-t-on confié, les contrôles étaient effectués de manière ponctuelle, disséminés et au gré d'événements et de péripéties, alors que maintenant, ils s'opèrent de manière plus longitudinale et sont liés à l'accomplissement des missions stratégiques plutôt qu'aux activités. Conséquemment, selon les propos recueillis, le processus de contractualisation concourrait à clarifier la séparation des rôles : « Je suis satisfait parce que ça fait l'équilibre entre le stratégique, le Conseil d'Etat, l'opérationnel, le Rectorat, et le politique, le Grand Conseil » (P 6). Dans cette perspective, les députés, « pragmatiques », se

⁸⁹ En extrapolant les propos recueillis, on peut constater que quatre députés considèrent n'avoir ni gagné ni perdu en termes de pouvoir au niveau strictement cantonal, qu'un député estime plutôt que ses prérogatives ont diminué et que deux parlementaires perçoivent plutôt une augmentation de celles-ci.

⁹⁰ « Si l'axe 1 n'avait pas été adopté par le Grand Conseil, cela aurait eu des conséquences extrêmement graves car on amputerait l'institution de sa mission essentielle. L'image et la réputation de l'UNIL en aurait pâti, mais elle aurait continué à dispenser de l'enseignement. » (P 7)

rejoignent sur le fait que leur implication doit rester « modeste » (P 7), en passant essentiellement par les deux commissions de surveillance et en s'occupant principalement des « grandes lignes de force stratégique » (P 5). Précisément, « le politique ne peut pas piloter, ce n'est d'ailleurs pas son rôle, mais il doit avoir des exigences sur le pilotage, on peut charger le Conseil d'Etat d'orienter différemment les grandes orientations. (...) Par contre, le plan de l'Université, c'est son plan, il n'a pas à le soumettre pour approbation » (P 2). Un autre élu nous fait part de sa surprise, lors de son entrée en politique, de la place énorme prise par l'administration. Comme les autres parlementaires, il définit les hautes écoles comme étant plutôt fiables, tout en précisant qu'il est très facile à ces dernières, comme à la DGES d'ailleurs, de leur « cacher des éléments compromettants » (P 1). Lui, comme d'autres, ne savent d'ailleurs pas très bien s'il convient plutôt de placer la DGES du côté de la sphère académique ou de la sphère politique. Enfin, il nous est confié qu'énormément d'éléments normatifs ont été enlevés des lois pour être insérés dans les règlements, qui sont à la responsabilité du Gouvernement. Dans le registre normatif, on assisterait donc à une diminution du rôle du Parlement. Ces séquences d'entretien, représentatives de la perception du rôle de leurs émetteurs, se recoupent donc globalement avec les modifications engendrées par les réformes issues de la NGP sur les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, sur les relations entre le Parlement et les agences et sur l'organisation des processus parlementaires, observées par Rieder et Lehmann (2002, p. 28). Il convient d'ajouter enfin que la mise en place de cette gouvernance partagée redéfinie va nécessiter du temps. Comme le suggèrent certains propos⁹¹, l'évolution de la pratique parlementaire, attachée au contrôle budgétaire, occasionnera en effet un processus d'apprentissage⁹².

Il en est tout à fait différemment au niveau intercantonal : tous les députés interrogés disent percevoir une perte en termes d'influence⁹³. L'exemple nous est notamment donné de la décision prise par le Comité de direction de ne plus financer la formation continue contre laquelle les députés ne pouvaient agir. On concède néanmoins le bon travail opéré par la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO et de la délégation vaudoise en son sein. Considéré comme « un miracle permanent », le fédéralisme nécessite que soit cultivé un dialogue permanent afin de ne pas frustrer les petits cantons, mais au contraire apprendre peu à peu à connaître leurs spécificités (P 3). Pour y parvenir, les parlementaires impliqués ont ainsi décidé concrètement de se rencontrer trois fois par année au minimum, alors que la C-HES-SO prévoit deux rencontres annuelles. De plus, le Bureau se réunit à quatre reprises par an au moins. Par ailleurs, le Comité gouvernemental prend ses décisions à l'unanimité pour ne pas risquer d'écarter un canton et que les relations se tendent. L'autre côté de la pièce est la fragilité des accords impliquant les sept cantons contractants : « Le Grand Conseil aura encore moins de pouvoir sur le plan d'intentions cantonal, parce que les Conseillers d'Etat des différents cantons vont se mettre d'accord » (P 4). Outre la perte d'influence, ce qui frappe à propos du niveau intercantonal est le sentiment d'incompréhension, plus ou moins généralisé

⁹¹ Par exemple : « La contractualisation va doubler le contrôle budgétaire » (P 5).

⁹² « Il est parfois difficile pour les députés de suivre les évolutions du contrôle parlementaire, soit parce qu'ils sont anciens ou étant donné leur background et ce qu'ils font. Ils ont de la peine à différencier le détail du général, l'opérationnel du stratégique, etc. » (P 2)

⁹³ « Pour l'intercantonal, le contrôle effectif est de l'ordre du symbole. » (P 6) ; « On atteint ici les limites du travail parlementaire. » (P 7)

à tous les parlementaires rencontrés, pourtant particulièrement impliqués dans le domaine de l'enseignement supérieur. Si les cycles stratégiques cantonaux respectifs des différents types de hautes écoles leur semblent relativement clairs, l'imbrication de plusieurs niveaux génère en effet une grande complexité et une dimension technocratique plus prégnante. Les élus interrogés ne savent par exemple pas, à l'heure actuelle, si la convention d'objectifs quadriennale sera soumise formellement aux Parlements cantonaux respectifs, sur le même mode que la C-HES-SO, ou pas⁹⁴. Ce manque généralisé d'informations fait écho à la problématique soulevée par le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts au nom du Forum interparlementaire romand (FIR) intitulé « Le point régulier sur nos hautes écoles, acteurs clés de nos cantons » (11_POS_252)⁹⁵. Certains parlementaires consultés expriment le souhait d'une meilleure communication. Ils arguent dans ce sens que c'est le rôle des membres de la délégation vaudoise de la Commission de contrôle de la HES-SO et HES de les informer des dernières évolutions, notamment au travers du rapport annuel, qui doit être accepté par le Grand Conseil. Une introduction est faite par son Président, sous forme de présentation orale, à l'endroit du plénum (P 3). Il est important de s'adresser à l'ensemble des députés, car plusieurs élus rencontrés nous ont fait part du fait qu'une grande partie du Grand Conseil est formée de personnes non-universitaires qui ne se sentent pas légitimes à émettre des critiques envers les institutions de niveau tertiaire et en particulier envers l'UNIL, considérée comme plus prestigieuse.

Des améliorations plus techniques ont également été émises par les élus interviewés. La première suggestion se réfère à « un problème d'organisation de la pensée » lors de l'élaboration du deuxième plan stratégique de l'UNIL (P 4). Plusieurs députés nous disent trouver logique le fait que le suivi du plan stratégique précédant, opéré en l'occurrence principalement au travers du rapport d'appréciation de la DGES, serve à fonder le plan stratégique suivant en confirmant ou infirmant les options choisies ou en en développant de nouvelles⁹⁶. Il apparaîtrait que d'autres contraintes ont conditionné l'élaboration du deuxième plan stratégique de l'UNIL, comme la mise en avant de son excellence, la perspective de la LEHE ou son harmonisation pour toutes les hautes écoles vaudoises (P 7). Deuxièmement, il nous est exposé le fait qu'il y ait quand même un manque de contrôle de la part du pouvoir législatif sur le *reporting*. Cela vient d'une part du fait que les députés sont « bombardés » (P 1) par les rapports de gestion, dont ils n'ont pas le temps de prendre connaissance, et d'autre

⁹⁴ A ce propos, le commentaire de l'article 5 précise à son sujet que « la formulation "au nom des cantons" présuppose que chaque membre du Comité gouvernemental ait, préalablement à la signature, fait approuver la convention d'objectifs à l'autorité cantonale compétente. » (Conseil d'Etat vaudois 2011, p. 36). Cette compétence devrait revenir en fait aux Gouvernements cantonaux respectifs (ibid., p. 25). Il sera intéressant de constater quelle sera la pratique effective de chaque canton. Pour certains députés rencontrés, l'approbation de la convention d'objectifs par le Grand Conseil serait légitime, bien qu'alourdissant encore le processus.

⁹⁵ Dans ce postulat, déposé le 28 juin 2011 au Grand Conseil vaudois, les 43 signataires expriment la nécessité qu'un état des lieux régulier soit notamment fait par les autorités cantonales sur les changements légaux et interventions parlementaires majeurs, les principales évolutions en termes de pilotage cantonal et de prestations fournies par les hautes écoles, les principaux transferts technologiques et les synergies développées entre elles.

⁹⁶ « On voit difficilement le lien entre l'appréciation et le futur plan stratégique et lorsqu'on analyse un dysfonctionnement d'une entreprise, on analyse le problème, on dit là on s'est trompé, on analyse la critique, on la verbalise, on la formule et on essaie de ne pas la répéter et on a peut-être un petit peu tu ce qui est dysfonctionnel. » (P 7) ; « Le temps que le gouvernement ne consacre pas à l'évaluation du plan précédent se retrouve au niveau du Grand Conseil. » (P 4)

part parce que la Commission de gestion, organe y consacré, même si l'on concède que les deux parlementaires chargés du DFJC font du bon travail, ne dispose pas des outils suffisants pour assurer le contrôle des institutions autonomes subventionnées par l'Etat⁹⁷. La Commission de gestion a en outre un rôle d'information, dans la mesure où les députés désirant être plus impliqués lors de la phase d'élaboration d'un contrat, ont la possibilité de l'être par le biais du dialogue et des questions qui peuvent lui être adressées et qui sont ensuite traduites dans son rapport annuel (P 3). Troisièmement, la forme du contrat doit être améliorée. Il s'agit de le vulgariser, de le rendre plus chaleureux et agréable à lire, de ne pas risquer la perte de la vision globale par une construction trop technocratique, séquencée et découpée (P 5), et de le simplifier⁹⁸. Plusieurs députés suggèrent pour ce faire de limiter le nombre d'objectifs fixés à de véritables priorités, l'important pour eux étant de pouvoir mesurer leur degré d'atteinte – et lorsqu'un écart subsiste, qu'on le justifie car cela n'est pas forcément une erreur. S'agissant des indicateurs, l'on relève qu'il existe une tension entre la qualité et la quantité et que cela peut mener à des abus, comme le fait d'engager des professeurs en priorité pour leur capacité à beaucoup publier (P 4). Des effets pervers plus généraux sont identifiés, tels que l'accroissement de la bureaucratie, rendue nécessaire par les besoins en *reporting* du système. Il est important selon plusieurs députés que ce « fétichisme des procédures » (P 2) allié au systématisme, ne ruine pas toute souplesse et capacité d'ouverture d'esprit. Cette accumulation de documents est également perçue comme étant l'une des causes du décalage préoccupant des calendriers et notamment du chevauchement problématique des premier et deuxième plan stratégique de l'UNIL sur l'année 2012.

Finalement, l'attente est grande de pouvoir continuer à apprivoiser ces nouveaux instruments de gouvernance au travers des futurs contrats de prestations qui leur seront soumis pour adoption, ainsi que de pouvoir débattre du fonds. Cette dernière remarque est principalement vraie pour la HEP. Bien qu'il s'agisse du même système que pour l'UNIL, les députés prévoient en effet des discussions plus mouvementées au sujet du contenu du plan stratégique de la HEP.

3.2.3 Synthèse : une logique d'apprentissage de l'autre pour une coordination basée sur la confiance encore renforcée

En préambule, il convient de préciser que Majone (2001) identifie deux raisons principales de création d'agences : 1) la réduction des coûts liés à la prise de décision grâce à l'autonomie conférée à l'agence et 2) l'amélioration de la crédibilité des engagements politiques au travers de la délégation de l'exécution d'une tâche. Consécutivement au premier motif discerné, l'agence met à profit l'autonomie accrue pour augmenter son efficacité managériale. Il est indéniable que les hautes écoles bénéficient d'une grande autonomie procédurale, et celle-ci devrait encore s'accroître au fil des garanties données, réduisant ainsi l'écart entre les intentions légales et l'autonomie effective. L'autonomie substantielle fait quant à elle l'objet d'une négociation, dans le dialogue, avec les différentes instances politico-administratives au

⁹⁷ « La Commission de gestion me semble un bon outil. Il faudrait méthodologiquement développer un certain nombre d'indicateurs qui lui seraient régulièrement fournis sur le pilotage des institutions auxquelles on attribue l'autonomie de gestion. » (P 2)

⁹⁸ « A partir du moment où vous choisissez un outil de communication, il faut que cela soit le plus simple possible. » (P 1)

travers du processus de contractualisation. Il ressort des entretiens que l'UNIL, qui en est à son deuxième exercice, a adopté la méthodologie du Conseil d'Etat pour l'élaboration de son plan stratégique et que de moins en moins de points sont en inadéquation avec la logique du Gouvernement. Certains députés craignent ainsi que l'UNIL définisse en toute autonomie les objectifs et critères du plan stratégique – ce qui équivaut à uniquement traduire différemment le plan d'intentions⁹⁹ – en surfant sur sa bonne réputation (P 4) et profitant de l'asymétrie d'information à son avantage. Sans entrer dans un débat sur le degré de contrainte de la planification via le programme de législature (Sciarini 2004), il convient plus globalement, dans une perspective de stricte division des compétences, d'éviter une politisation des agences (*i. e.* que celles-ci tendent à se substituer au Gouvernement pour certaines tâches stratégiques ou à anticiper leurs critiques). Le deuxième motif identifié renvoie à la non-ingérence du politique dans les affaires du management, comme le revendiquent l'ensemble des membres des Directions rencontrés¹⁰⁰. On constate à travers les propos recueillis d'une part que différentes instances sont impliquées (*multiple principals*) dans les activités liées au contrôle. Il est important que celles-ci se complètent, comme cela semble être relativement le cas actuellement. Il ne faut en tout cas pas que cette relativisation de la hiérarchisation des relations entre agences et principal mène à une managérialisation du politique. On remarque d'autre part que diverses modalités de contrôle ont court. Cela nécessitera beaucoup de temps pour que les députés, fortement attachés au contrôle budgétaire (*ex ante*), apprennent à réorienter leur contrôle vers d'autres modes, tels que ceux axés sur les résultats (*ex post*), ceux consistant à effectuer des *assessments* pour les membres des Directions, comme le suggère un député¹⁰¹, ou par les contacts formels et informels – dont le processus de contractualisation dans sa globalité augmente les occasions. Pour certains élus, ce changement de culture s'apparentera à un véritable processus d'apprentissage, de manière analogue aux hautes écoles ayant acquis dernièrement leur autonomie (cf. section 3.1.5). Il est à cet égard adéquat que l'évolution du mode de gouvernance dans le domaine vaudois de l'enseignement supérieur se mette en place de manière incrémentale.

Il ressort aussi très clairement des entretiens semi-directifs que la dimension relationnelle est importante autant du côté de l'agent que du principal¹⁰². Cela va à l'encontre des principes sous-jacents au *monitoring* de la performance, basés sur la méfiance et l'utilisation de mécanismes de pénalités et d'incitations (Pollitt 2006). A l'inverse, selon les réponses récoltées auprès de l'ensemble des interviewés, le principe caractérisant le mieux la relation entre l'Etat et les hautes écoles est incontestablement la confiance¹⁰³. Les hautes écoles sont

⁹⁹ Ce risque semble être bien identifié par Mme la Cheffe du DFJC, qui a rappelé aux députés que « le plan stratégique n'est pas un résumé du plan d'intentions de l'UNIL, mais qu'il s'agit d'un document mettant en évidence des éléments en cohérence avec l'ensemble des hautes écoles à l'échelle du canton de Vaud » (Grand Conseil vaudois 2013, p. 3)

¹⁰⁰ Par exemple : « On a une grande crainte (...) que les instances politiques pensent trop loin dans les détails opérationnels et finalement prennent notre place, le travail de direction pourrait devenir totalement inintéressant voire dégradant. » (A 7)

¹⁰¹ « Les Rectorats qui deviennent des directions c'est inévitable. Mais il faut qu'il y ait une sorte de formation continue des personnes qui assurent ces tâches-là. » (P 2)

¹⁰² « C'est un partenariat avec l'Etat où ils ont besoin de nous et nous avons besoin d'eux, c'est une interdépendance. » (A 6)

¹⁰³ Entre autres : « La relation entre le politique et l'Université, il y a une grande relation de confiance. C'est donc très important qu'on la maintienne. » (A 1) ; « Dans la gouvernance de grands ensembles humains, on a

considérées comme étant globalement fiables, ce qui légitime la confiance des députés à leur égard, alors que les relations des membres des Directions avec les autorités politico-administratives sont bonnes et inspirent la confiance. La mise en place du processus de contractualisation dans sa globalité, perçu majoritairement comme un moyen de renforcer le dialogue, la transparence et ainsi permettre une meilleure compréhension de l'autre, a donc un poids particulier dans l'appréciation positive de la nécessité de cette réforme, permettant *in fine* l'alignement des buts des agences avec ceux du principal (cf. section 1.2.3). Plus largement, il est frappant de constater que les arguments évoqués autant par les membres du principal que ceux de l'agent pour justifier la nécessité de l'évolution du mode de gouvernance se réfèrent autant au besoin d'autonomie qu'à celui d'accountability. Une des explications que nous trouvons pour interpréter le fait qu'aucun acteur interrogé ne conçoive l'autonomie sans accountability et vice-versa est que les lois-cadres intègrent autant des éléments d'autonomie que des éléments permettant de cadrer celle-ci (cf. chapitre 2.5). Autrement dit, les deux parties trouvent réciproquement tout à fait normales les revendications exprimées par les membres de l'autre côté de la relation, jusqu'à prôner de manière consensuelle une pesée d'intérêts sur certains points :

- Il est important de conserver l'équilibre entre la dimension technocratique insufflée notamment par la DGES et le personnel des hautes écoles et la vision globale des parlementaires de milice. Ainsi, la création d'une commission permanente sur la formation est jugée inadéquate, dans la mesure où l'objectivité de personnes extérieures serait perdue ;

- La nécessaire simplification du système, notamment sur le plan intercantonal, passe par un travail commun, un dialogue permanent, sans précipitation et par la prise en compte des particularités institutionnelles, culturelles, professionnelles et individuelles. Il est donc primordial de faire un usage intelligent des normes et procédures, soit dans le respect de l'être humain qui les porte, et de pouvoir les faire évoluer ;

- Les exigences de *reporting*, bien que s'inscrivant parfaitement dans l'ère du temps et la méfiance de la population envers la sphère politico-administrative, ne doivent en aucune manière mettre en péril l'accomplissement des missions principales attribuées aux agences ;

- Il convient de ne pas se soumettre à la « tyrannie de l'indicatocratie » (cf. section 1.2.4) et de faire un usage adapté de chiffres et de narratif et de viser la complémentarité entre le quantitatif et le qualitatif ;

- Le décalage systématique du processus de contractualisation menace la correspondance entre les calendriers politique et académique et la cohérence globale du système et doit donc être résolu ;

- Si les hautes écoles doivent toutes faire avant tout preuve d'excellence dans leur secteur d'activités propre et ainsi tirer à leur avantage la concurrence de plus en plus intense, il a été également souligné par les deux parties la nécessité de renforcer encore l'exploitation de leurs complémentarités en poursuivant sur la voie collaborative entreprise.

meilleur temps de fonctionner selon le principe de la confiance que celui de la méfiance, sinon on s'épuise à devoir vérifier n'importe qui n'importe quand. » (P 2)

4. Partie conclusive

4.1 Perspectives

4.1.1 Le choix pragmatique d'effectuer des ajustements successifs pour maintenir l'équilibre entre autonomie des hautes écoles et contrôle politique

En s'inspirant des prévisions de Christensen et Lægreid (2006, pp. 360-362), il est intéressant de circonscrire les futures évolutions possibles à trois scénarios principaux. L'idée qui prédomine dans la première alternative est celle d'un processus linéaire vers une emprise plus forte des normes liées au marché, au management et à la recherche de l'efficacité (*deregulation*). Selon les deux auteurs, cela équivaut à dire que les principes des réformes issues de la NGP vont continuer à l'emporter dans le futur, donnant plus de crédit encore à l'hypothèse d'un développement institutionnel isomorphique (cf. section 3.1.5).

En second lieu, l'on pourrait se diriger vers une réaction aux normes et valeurs inhérentes aux réformes de type NGP et à un retour à davantage de principes tirés de la bureaucratie wébérienne (*reregulation*). Pour illustrer la probabilité de ces scénarios, il convient de mentionner que cette deuxième option est clairement préconisée par un Député : « C'est une réforme idéologique qui plaît aux théoriciens libéraux et aux milieux concernés parce qu'ils se disent qu'ils auront moins de contrôle. Ce sont des courants d'opinion sur lesquels on doit revenir car à un moment donné on doit quand même admettre que quand l'Etat paie, c'est lui qui commande. (...) Il faut qu'ils rendent compte, mais on n'a fait que la moitié du chemin qui va vers l'autonomie, mais pas l'autre moitié qui serait de rendre des comptes sur un programme sur lequel on s'est entendu. (...) De plan stratégique en plan stratégique, on arrivera à des objectifs plus précis, ou bien on reviendra en arrière en disant que la nomination du Comité de direction devra revenir au Conseil d'Etat. (...) Est-ce qu'à un moment donné on n'abaissera pas le seuil de contrôle (...), on a peut-être poussé le curseur un peu haut d'un coup dans l'administration générale, dans le pilotage, en disant les chefs de service choisissent leur équipe et ils en rendent compte. » (P 4).

Comme le suggèrent en outre ces propos, la troisième interprétation consiste à affirmer que la NGP a complexifié le secteur public. Son développement va néanmoins devenir peu à peu plus évident, non pas en remplaçant complètement la NGP par un autre mode, mais en procédant à des ajustements successifs. Dans cette perspective (*parallel processes of agencification and reassertion of the centre and of autonomization and regulation*), le présent chapitre propose quelques recommandations, afin de maintenir l'équilibre entre autonomie des hautes écoles et contrôle politique. Un retour plus global sur ce travail sera brièvement effectué dans le chapitre suivant.

4.1.2 Recommandation n° 1 : préconiser une évolution incrémentale conjointe

L'évolution du mode de gouvernance modifie la manière de travailler des parties prenantes (cf. chapitre 3), ce qui nécessite une remise en question de certaines habitudes et un apprentissage de nouvelles méthodes. Dans cette perspective, maintenir le dialogue et des contacts réguliers est essentiel, tout comme l'équilibre entre les avantages de la technocratie d'un côté et de la démocratie participative de l'autre. La création d'une commission

permanente pour l'éducation ne serait ainsi pas adéquate. Par ailleurs, il s'agit de garder une certaine flexibilité dans l'application des nouveaux processus et normes, en fonction des histoires, cultures, domaines et contextes propres aux établissements. Par exemple, concernant particulièrement les hautes écoles vaudoises de type HES, pour lesquelles les modifications liées à la mise en place concrète du nouveau mode de gouvernance sont encore conséquentes, il convient de faire en sorte d'une part que les organes représentatifs devant être institués s'insèrent le plus harmonieusement possible avec leur structure organisationnelle actuelle, sans générer de doublons ou blocages. D'autre part, il sera important que les plans de développements respectifs soient raisonnables et s'inscrivent dans la continuité avec ce qui se fait à l'heure actuelle. Les députés, quant à eux, vont par eux-mêmes focaliser de plus en plus exclusivement leur attention et leur contrôle sur les différents contrats stratégiques leur étant soumis.

4.1.3 Recommandation n° 2 : partager clairement les rôles inhérents à une gouvernance partagée

L'évolution de la gouvernance engendrant une modification des rôles des principales instances y prenant part (cf. chapitre 2.5), il convient d'éviter une politisation des Directions des hautes écoles et une managérialisation des politiques et de veiller plutôt à viser sur le long terme une cohérence dans les attributions : l'opérationnel et l'accountability aux établissements tertiaires, le pilotage et le contrôle au ministère et la surveillance ainsi que l'octroi de fonds publics au Parlement. S'agissant du pilotage, qui fait l'objet d'une négociation, il est important que le Gouvernement continue à définir et à défendre des objectifs et priorités clairs (cf. section 3.2.3). C'est comme cela que sera préservée la cohérence entre la politique de chaque haute école et celle du Gouvernement, ainsi qu'entre les politiques du Gouvernement dans les différents secteurs publics.

4.1.4 Recommandation n° 3 : procéder à certains ajustements au niveau de l'élaboration des contrats de prestations

Si le deuxième plan stratégique de l'UNIL a vraisemblablement été davantage porté vers l'avenir que vers la correction de certaines « erreurs de jeunesse », il serait judicieux de poursuivre le processus dynamique d'améliorations entrepris depuis le début (cf. chapitre 2.4) et de s'en inspirer pour élaborer également les contrats de prestations des autres types de hautes écoles. Certains ajustements pourraient donc s'avérer bénéfiques (cf. section 3.2.3). Premièrement, il semble logique que le rapport d'appréciation de la DGES sur l'exercice précédent constitue la base des négociations et de l'élaboration du contrat suivant. Il pourrait également rappeler brièvement les interventions parlementaires relatives à l'enseignement supérieur ayant eu lieu durant la législature et les réponses que le Conseil d'Etat a fournies, voire les actions entreprises. Deuxièmement, il est important de trouver une solution au problème d'agenda, au risque de le voir se généraliser et même s'accentuer au fil des années. Troisièmement, les indicateurs, leur fiabilité et leur caractère vérifiable étant source d'enjeu, il est pertinent que ceux-ci face l'objet d'une discussion soutenue entre le ministère et l'établissement concerné et qu'une complémentarité entre les critères quantitatifs et qualitatifs soit visée. Enfin, les efforts entrepris pour simplifier, vulgariser et rendre plus agréable la lecture des contrats devraient être poursuivis.

4.1.5 Recommandation n° 4 : transmettre le rapport d'appréciation du contrat à la Commission de gestion du Grand Conseil

Il ne serait pas judicieux que les parlementaires soient présents en amont de la phase d'élaboration des contrats de prestations car cela mènerait à une hybridation des rôles (cf. section 3.2.2). Par contre, que la DGES transmette son rapport d'appréciation du plan stratégique précédent à la Commission de gestion du Grand Conseil permettrait au Parlement de se doter d'un moyen adéquat pour améliorer l'information et exercer sa surveillance, notamment sur la négociation entre le Conseil d'Etat et la haute école concernée, et de donner la possibilité aux députés désirant s'impliquer davantage durant la phase d'élaboration de le faire via les questions et le dialogue avec la sous-commission chargée spécifiquement du DFJC au sein de la Commission de gestion. Cette dernière pourrait approfondir l'analyse de l'appréciation de la DGES, voire même en faire son sujet transversal à tous les départements, dans la mesure où cela serait un bon moyen de familiariser les députés avec ces nouvelles logiques, qui tendent à se généraliser au-delà de la seule politique publique de l'éducation. Cela constituerait aussi une bonne occasion pour réfléchir à doter la Commission de gestion d'outils méthodologiques lui permettant plus aisément, avec les ressources limitées qui sont les siennes, de procéder au contrôle à distance des institutions bénéficiant d'une autonomie de gestion. En tous les cas, le rapport annuel de la Commission de gestion consisterait ainsi en l'occasion d'alerter très en amont le plénum en cas de gros problème identifié. Par ailleurs, cette mise bout à bout de la chaîne de responsabilité – haute école, administration, Gouvernement, Parlement (cf. chapitre 1.3) – à un moment du processus de contractualisation ne pourrait que favoriser les contacts et la compréhension mutuelle des acteurs impliqués et désamorcer ainsi les blocages potentiels.

4.1.6 Recommandation n° 5 : accompagner la professionnalisation de l'accountability

La professionnalisation de l'accountability est perçue majoritairement comme une opportunité d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la transparence. Elle va s'accompagner néanmoins, pour les hautes écoles vaudoises de type HES, de droit public principalement, pour qui c'est relativement nouveau, d'une charge administrative importante. Bien qu'il soit adéquat de ne pas fournir à ces dernières un canevas trop strict, ne prenant pas suffisamment en compte leurs spécificités propres, la mise à disposition par la DGES d'instruments permettant d'homogénéiser quelque peu la pratique, comme pour les règlements internes ou tableaux de bord prospectifs par exemple (cf. chapitre 3.1), serait bienvenue. Elle permettrait en outre de gagner du temps ensuite dans les retours à apporter notamment aux documents devant être élaborés par les hautes écoles. Afin de ne pas tomber dans une dérive bureaucratique, risquant de mettre en péril l'accomplissement de leurs missions principales, les hautes écoles devraient en outre pouvoir rendre des comptes au travers d'un seul rapport d'accountability à toutes les instances auxquelles elles sont redevables (cf. section 3.2.1). A cet égard, il convient également de veiller à la complémentarité des différents systèmes de *controlling*.

4.1.7 Recommandation n° 6 : poursuivre la coordination sur la base d'une relation de confiance

La synthèse de l'analyse de la gouvernance au travers des textes légaux et réglementaires expose le fait que ces derniers n'intègrent pas tous les principes issus de la NGP, tels que

l'annualité du budget ou l'institutionnalisation d'incitatifs et de sanctions (cf. chapitre 2.5). Une telle évolution ne serait pas appropriée. En effet, la discussion annuelle du budget est d'une part un garde-fou important aux prémices d'une crise. D'autre part, la littérature spécialisée montre que dans énormément de cas, l'encouragement de la performance par l'exacerbation de la compétition engendrée par la perspective de gratification est largement supplantée par le risque d'éviction des valeurs propres au secteur public et de la confiance, pouvant même mener à la catastrophe dans le cas d'une hybridation plus généralisée¹⁰⁴. Veiller à garantir un maximum de transparence est une piste plus judicieuse à suivre (cf. chapitre 2.4).

4.1.8 Recommandation n° 7 : clarifier au plus vite l'articulation des niveaux vaudois et intercantonal du cycle stratégique HES grâce au concours de la DGES

L'articulation des niveaux cantonal et intercantonal du cycle stratégique quadriennal pour les hautes écoles vaudoises de type HES n'est pas claire à l'heure actuelle, produisant des craintes relatives à un conflit de loyauté potentiel. Il s'agirait donc d'éclaircir rapidement, au travers d'une typologie des tâches reliée à des considérations financières, ce qui dans les objectifs des plans de développement devrait relever des missions particulières attribuées par le canton ou des mandats de prestation de la HES-SO (cf. chapitre 3.1). Cela atteste de l'importance du rôle d'accompagnement de la DGES dans cette phase de construction de l'autonomie. Durant cette transition, celle-ci pourrait également assurer la représentation des écoles auprès de la HES-SO lorsque cela s'avère véritablement nécessaire. Il convient finalement de faire valoir le poids politique et scientifique vaudois et d'en tirer parti, tout en veillant à ne pas écraser les autres cantons. Cela passe par ailleurs par l'élaboration d'un plan d'intentions raisonnable et cohérent.

4.1.9 Recommandation n° 8 : informer les députés des dernières évolutions

Au vu de la complexité engendrée par cette évolution du mode de gouvernance des hautes écoles sises sur le territoire vaudois, et particulièrement l'imbrication de celui-ci dans le niveau intercantonal en ce qui concerne les hautes écoles spécialisées, il conviendrait d'informer régulièrement les députés vaudois des évolutions ayant cours dans le domaine de l'enseignement supérieur, en s'appuyant notamment sur le postulat Freymond Cantone et consorts au nom du Forum interparlementaire romand (cf. section 3.2.2). Ainsi, la DGES pourrait contribuer à mettre chaque année à disposition du Président de la Commission de contrôle des HES-SO et HES du Grand Conseil un tableau de bord récapitulatif des principaux changements ayant eu lieu durant l'année écoulée (cf. annexe 9, pour 2012). Ces informations relatives à l'ensemble du paysage vaudois de l'enseignement supérieur contribueraient à étoffer ainsi le rapport annuel présenté oralement au plénum.

4.1.10 Recommandation n° 9 : continuer d'encourager la diversification du paysage vaudois de l'enseignement supérieur ainsi que le développement de synergies

Il s'agirait enfin de viser la diversification de l'offre de domaines d'études et de recherche et des missions des hautes écoles sises sur le territoire de l'Etat de Vaud. Les récents développements dans la littérature scientifique spécialisée font effectivement état des

¹⁰⁴ Effet d'éviction des valeurs propres à l'éthos public : *Crowding-Out Effect* (e.g. Moynihan 2010) ; effet de ruissellement : *Trickle-Down Effect* (e. g. Vaughan 1997).

avantages qui peuvent être issus d'une diversification du système pris dans son ensemble par rapport à une concentration (ou spécialisation), qui ne permet pas de répondre aux demandes toujours plus importantes et variées faites à l'endroit des hautes écoles¹⁰⁵. Ainsi, dans la perspective de la mise en œuvre de la LEHE, prévoyant un pilotage politique commun pour les trois types de hautes écoles, il conviendrait de cultiver les forces du canton de Vaud – entre autres son attractivité, la diversité des institutions, la proximité spatiale des hautes écoles cantonales et la qualité des prestations produites – en continuant de développer des synergies entre les établissements. Un même degré d'autonomie attribué effectivement à terme à l'ensemble des institutions – compensé simultanément par une augmentation des compétences des conseils représentatifs à l'interne – concourra à cet accroissement de la collaboration horizontale.

4.2 Conclusion

Nous sommes globalement très satisfaits de cette étude, notamment de la partie empirique constituée des entretiens semi-directifs. Outre le fait d'avoir consisté en l'opportunité formidable de rencontrer des personnes très intéressantes et dont les propos, captivants, allaient souvent au-delà même du sujet retenu pour ce travail, elle a en effet permis d'apporter une grande plus-value à l'analyse des documents légaux, réglementaires et autres rapports publics émis et ainsi de répondre aux questions de recherche.

- Dans quelle mesure le nouveau régime de gouvernance, appliqué progressivement aux trois types de hautes écoles vaudoises, suit-il les principes issus de la Nouvelle gestion publique ?

L'analyse effectuée montre que le nouveau régime de gouvernance suit dans une large mesure les principes issus de la NGP identifiés sur le plan théorique. On retrouve en effet en parallèle dans les différentes lois-cadres adoptées durant cette dernière décennie dans le canton de Vaud une décentralisation des entités à qui l'on a accordé davantage d'autonomie pour fournir des prestations issues du domaine de l'enseignement supérieur à des bénéficiaires identifiés, un mécanisme d'allocation financière cantonale sous forme de subvention annuelle dont la Direction est libre de disposer à l'interne, ce qui concourt à augmenter son importance, l'utilisation d'instruments managériaux pour garantir l'utilisation effective des ressources, ainsi que l'obligation de rendre des comptes dans le même temps. Les lois ancrent de ce fait le caractère indissociable de l'autonomie et de l'accountability. Un processus de contractualisation intégrant l'ensemble des parties prenantes de la gouvernance a également été mis en place pour cadrer la définition négociée des objectifs stratégiques, les critères permettant d'en apprécier le degré d'atteinte, ainsi que les modalités de contrôle, qui ont alors tendance à s'orienter davantage sur les résultats. Ce déplacement de l'objet du contrôle de l'argent et des lois vers des éléments d'information a pour corollaire une évolution des rôles des instances prenant part à la chaîne de responsabilité identifiée : le Parlement opère un contrôle politique, soit d'une part une surveillance à distance et d'autre part une discussion idéologisée de laquelle découle l'octroi d'une subvention annuelle, et le Gouvernement et son

¹⁰⁵ Cf. notamment les travaux d'Ellen Hazelkorn ou ceux du « Higher Education Policy Institute ».

bras armé la DGES ont alors une tâche de pilotage stratégique pour amener les hautes écoles à fournir les prestations qui leur sont spécifiquement assignées.

Selon la NGP, le contrôle devrait effectivement se porter uniquement sur les réalisations, laissant une marge de manœuvre opérationnelle maximale à l'agence au gré de l'autonomie conférée. Nous avons cependant constaté d'une part que diverses instances sont impliquées dans les contrôles et d'autre part que diverses modalités ont cours. Ensuite, l'encouragement de la performance par l'exacerbation de la compétition au travers de mécanismes d'incitation et de sanction n'a pas été mise en œuvre. En outre, pour assurer une représentation démocratique, des conseils représentatifs et professionnels permettent de contrebalancer à l'interne le pouvoir de l'exécutif en intégrant les parties prenantes : étudiants, communauté académique, représentants des associations professionnelles, milieux économiques, associatifs, régionaux, politiques, etc. La prise en compte de leurs avis, entre autres au travers du préavis nécessaire lors de l'élaboration de la « boussole institutionnelle », ajouté à l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle et à la prévalence des principes de la négociation, mènent à affirmer l'importance des préceptes issus de la gouvernance publique, qui, à terme, sera au moins aussi grande que celle de la NGP. La *Public Governance* s'opère principalement dans des structures de réseaux, à travers différents niveaux politiques et en collaboration avec le secteur privé (Ladner 2011). Enfin, à ce propos, cette étude a confirmé la complexité des concepts attribués plus spécifiquement à la théorie de l'agence, en expérimentant concrètement le caractère multidimensionnel et plurivoque de l'autonomie, de l'accountability, du contrôle et de la contractualisation et leur application différenciée selon les cas.

- Quelles différences existe-t-il entre les diverses hautes écoles sises dans le canton de Vaud en termes d'autonomie et de contrôle au niveau légal et à quel point ces différences sont-elles perçues subjectivement par les acteurs politiques et académiques concernés ?

Autant l'analyse systématique des textes juridiques sous l'angle de l'autonomie conférée que les propos recueillis au travers des entretiens convergent vers le fait que les principales différences en matière d'autonomie sont relatives aux ressources humaines et financières et que celles-ci concernent non seulement les différents types de hautes écoles, mais aussi les établissements respectifs. L'autonomie considérée comme un processus de construction, il serait aisé d'intégrer les institutions dans une sorte de continuum de stades consécutifs d'autonomie octroyée – tels que le renforcement de la Direction, les gages fournis en matière de bonne gestion à la sphère politico-administrative, l'accomplissement d'un cycle stratégique entier, la nomination des membres du Comité de direction à l'interne, l'accroissement des prérogatives du Conseil représentatif par exemple – où celle de l'UNIL constituerait le but à atteindre à long terme. Bien qu'une certaine homogénéité des idées soit observable, il en est tout à fait autrement de la mise en œuvre effective, dans la mesure où celle-ci dépend du contexte, de l'histoire, de la réception des nouveaux principes par les acteurs concernés, de l'environnement micro-économique propre à chaque institution du degré tertiaire, etc. De plus, on ne peut pas parler d'un processus d'agentification à l'égard des hautes écoles vaudoises de type HES de droit privé puisque la réforme mène à un faible recul de leur autonomie.

En fonction du degré d'autonomie et d'accountability dont chacune des hautes écoles bénéficie, celles-ci disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour mettre en œuvre à l'interne les nouveaux principes et instruments issus de l'évolution de la gouvernance. Il leur est par conséquent possible de définir un style institutionnel propre et ainsi de se différencier.

- Quelles sont les perceptions, appréciations et attentes des parlementaires et des responsables des différentes hautes écoles vaudoises vis-à-vis de ce nouveau système de gouvernance ?

L'évolution de la gouvernance est perçue positivement par les représentants des sphères académique et politique qui considèrent tout à fait légitimes les revendications exprimées respectivement par l'autre partie. L'accountability est ainsi non seulement acceptée par les hautes écoles comme la réponse adaptée à apporter aux contrôles, mais également comme une opportunité de disposer d'un document stratégique important autant à l'interne qu'à l'externe, ainsi que de développer des techniques managériales. Les documents devant être élaborés dans le cadre de la contractualisation sont ainsi assimilés certes à une contrainte administrative, mais pas à un mécanisme restreignant leur influence. A ce sujet, toutes les personnes interrogées considèrent avoir gagné en termes d'autonomie procédurale et substantielle, à l'exception des hautes écoles vaudoises de type HES privées subventionnées. Cette autonomie est perçue également par les députés comme étant tout à fait nécessaire au regard des besoins accrus des institutions du domaine tertiaire pour pouvoir évoluer plus efficacement et de manière plus flexible dans un système davantage complexe et rapide. En ce qui concerne leurs perceptions du nouveau système de gouvernance en termes de capacité d'influence, la tendance générale qui se dégage est celle d'un déplacement de l'objet de contrôle plutôt qu'une perte substantielle et générale de pouvoir. Les députés nous confient en effet avoir moins d'impact au niveau de la gestion budgétaire au gré des enveloppes globales, mais avoir gagné en influence au niveau stratégique grâce à la présence du Parlement au sein de la contractualisation. Cette évolution conséquente de la pratique parlementaire, attachée au contrôle budgétaire, occasionnera indéniablement une phase d'apprentissage. Néanmoins, des lacunes subsistent concernant le traitement parlementaire différencié. Sur le plan intercantonal, malgré l'institution de nouveaux instruments grâce à la CoParl, les députés interrogés révèlent être démunis face à la complexité liée à l'imbrication de ce « 4^{ème} niveau » et manquer d'informations. Sur le plan cantonal, une surveillance pragmatique et générale de la gestion des affaires, complémentaire à celle étant du ressort de l'exécutif, constituerait un levier supplémentaire aux droits d'information et d'intervention parlementaires en vigueur pour éviter une crise en amont. A l'égard de ces défis structurels identifiés, certaines pistes sont émises en guise de recommandation.

Il ressort également de cette étude que la dimension relationnelle est importante, autant du côté des autorités politico-administratives – le principal – que de celui des hautes écoles, en tant qu'agents, et que celle-ci repose sur le principe de la confiance mutuelle. Formalisant les rencontres entre les instances et permettant ainsi d'entretenir un dialogue permanent, le processus de contractualisation tient à ce propos un rôle positif important, ce qui va à l'encontre de la posture de méfiance prônée par la NGP. Un certain nombre de craintes générales ont néanmoins été évoquées, tels que les risques de blocages systémiques,

l'augmentation de l'appareil administratif, l'hybridation des rôles et des valeurs, la prévalence des normes managériales ou la tendance à fonctionner sur le court terme. S'agissant d'y prêter considération et d'apporter plus globalement les réponses adéquates aux défis qui se présenteront, les ajustements effectués au système vaudois de l'enseignement supérieur pour veiller à maintenir son équilibre seront indubitablement perpétuels.

Certaines limites peuvent néanmoins être identifiées à l'endroit de ce travail. La première a trait aux acteurs considérés dans cette étude. Celle-ci s'est déjà limitée aux acteurs académiques et politico-administratifs alors que d'autres entrent également en ligne de compte dans le domaine de l'enseignement supérieur au sens large. Le choix s'est porté plus précisément sur les membres des Directions des hautes écoles et les parlementaires, pas forcément représentatifs de l'ensemble de la communauté à laquelle ils prennent part. De plus, le nombre de membres de Direction interrogés n'est pas équivalent d'un type de haute école à un autre. Mais surtout, l'entreprise consistant à apprécier la relation entre le principal et l'agent tels que caractérisés s'est avérée relativement complexe, en raison non seulement du fait d'avoir interrogé les membres du pouvoir législatif, qui n'entretiennent pas une relation directe avec les membres des hautes écoles comme c'est le cas des collaborateurs de la DGES, mais aussi parce que les diverses instances politico-administratives n'agissent pas toujours comme s'ils constituaient une chaîne d'intérêts correspondants.

Deuxièmement, les hautes écoles vaudoises de type HES se trouvant en pleine phase de construction de leur autonomie, celle-ci n'a non seulement pas encore produit ses effets, mais de nombreux principes de fonctionnement n'ont même pas été arrêtés et définis, dans la mesure où par exemple les différents règlements sont actuellement en cours d'élaboration. Il serait dès lors très intéressant de se pencher dans quelques années sur le fonctionnement effectif du nouveau mode de gouvernance appliqué à ces institutions scientifiques particulières et cela constituerait, de ce fait, une piste envisageable pour une future étude.

Le troisième obstacle rencontré est en quelque sorte lié au second. Il concerne le fait qu'il a été très difficile d'obtenir des membres des Directions interrogés une appréciation de leur autonomie effective relativement aux autres établissements. Autrement dit, il était quelque peu présomptueux de penser d'une part que les personnes rencontrées émettent un jugement sur une autre institution que celle à laquelle ils appartiennent et d'autre part que les informations permettant de cerner précisément l'autonomie effective respective pourraient être obtenues à travers les entretiens.

Somme toute, grâce à la combinaison du stage de six mois au sein de la DGES avec cette présente étude, j'ai eu l'opportunité de découvrir et de comprendre les fonctionnements, activités et logiques d'action des principales parties prenantes de la politique publique vaudoise de l'enseignement supérieur, à savoir l'administration et l'exécutif, le législatif et les représentants du monde académique. Outre la dimension humaine, cette expérience a été très enrichissante de par le caractère transposable de cette vision d'ensemble à d'autres domaines publics.

5. Références

Publications scientifiques

- Bach Tobias et Jann Werner (2010). « Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany ». *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 443-468.
- Benninghoff Martin (2006). « Techniques de pouvoir et dispositifs de savoir : les contrats de prestations dans le domaine de la recherche ». In Leresche Jean-Philippe et al. (Eds). *La fabrique des sciences : des institutions aux pratiques* (pp. 121-140). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Benz Arthur et Papadopoulos Ioannis (2006). *Governance and democracy: comparing national, European and international experiences*. London : Routledge.
- Berdahl Robert (1999). « Universities and governments in the 21th century: the US Experience ». In Braun Dietmar et Merrien François-Xavier (Eds). *Towards a New Model of Governance for Universities. A Comparative View* (pp. 59-77). London/Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Bleiklie Ivar (2007). « Systemic integration and macro steering ». In UNESCO. *Forum Occasional Paper: Man transformations, challenges and emerging patterns in higher education systems* (pp. 22-45). Paris: UNESCO.
- Boston Jonathan (2011). « Basic NPM Ideas and their Development ». In Christensen Tom et Lægred Per. *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 17-32). Farnham : Ashgate.
- Braun Dietmar, Griessen Thomas, Baschung Lukas, Benninghoff Martin et Leresche Jean-Philippe (2007). « Zusammenlegung aller Bundeskompetenzen für Bildung, Forschung und Innovation in einem Departement ». *Les Cahiers de l'Observatoire*, 16, Ecublens : Observatoire Science, Politique et Société.
- Braun Dietmar et Leresche Jean-Philippe (2007). « Research and technology policy in Switzerland ». In Klöti Ulrich, Knoepfel Peter et Kriesi Hanspeter (Eds). *Handbook of Swiss politics* (pp. 735-761). Zurich : NZZ Publishing.
- Braun Dietmar et Merrien François-Xavier (1999). *Towards a New Model of Governance for Universities. A Comparative View*. London/Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Braun Dietmar et Merrien François-Xavier (1999a). « Governance of Universities and Modernisation of the State » In Braun Dietmar et Merrien François-Xavier (Eds). *Towards a New Model of Governance for Universities. A Comparative View* (pp. 9-33) London/Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Braun Dietmar (1999). « New Managerialism and the Governance of Universities in a Comparative Perspective » In Braun Dietmar et Merrien François-Xavier (Eds). *Towards a*

- New Model of Governance for Universities. A Comparative View* (pp. 239-276). London/Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Braun Dietmar (1999a). « Changing Governance Models in Higher Education : The Case of the New Managerialism ». *Swiss Political Science Review*, 5(3), 1-24.
- Brun Mathias E., Mastronardi Philippe et Schedler Kuno (2005). *Hierarchie und Netzwerke: eine interdisziplinäre Betrachtung der Steuerung in der Bundesverwaltung*. Bern: 2005.
- Burke Joseph C. (2004). « The Many Faces of Accountability ». In Burke Joseph C. (Eds.). *Achieving Accountability in Higher Education: Balancing Public, Academic and Market Demands* (pp. 1-24). Jossey-Bass.
- Chanlat Jean-François (2003). « L'action publique, l'éthique du bien commun, l'efficacité et l'efficience : un regard croisé ». In Emery Yves et Giauque David (Eds.). *Sens et paradoxes de l'emploi public* (pp. 51-54). Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Chappelet Jean-Loup (2013). « Tétracône du management public ». In Ladner Andreas *et al.* (Eds.). *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 321-342). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Christensen Tom et Lægreid Per (2007). « Regulatory Agencies – the Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(3), 499-520.
- Christensen Tom et Lægreid Per (2006). « Rebalancing the State: Reregulation and the Reassertion of the Centre ». In Christensen Tom et Lægreid Per (Eds.). *Autonomy and Regulation* (pp. 359-380). Cheltenham, UK ; Northampton, USA : Edward Elgar.
- Christensen Tom et Lægreid Per (2005). « Agencification and Regulatory Reforms ». *Paper prepared for the DCANCOR/SOG workshop on "Autonomization of the state: From integrated administrative models to single purpose organizations"*. Stanford University.
- Christensen Tom et Lægreid Per (2001). « The effects of contractualism and devolution on political control ». *Public Management Review*, 3(1), 73-94.
- Clark Burton R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organizations in Cross-National Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Dill David D. (2001). « The regulation of public research universities: changes in academic competition and implications for university autonomy and accountability ». *Higher Education Policy*, 14, 21-35.
- DiMaggio Paul J. et Powell Walter W. (1983). « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field ». *American Sociological Review*, 42(2), 147-60.
- Emery Yves et Giauque David (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: L'Harmattan.

- Estermann Thomas, Nokkala Terhi et Steinel Monika (2011). *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. Brussels : European University Association.
- Fischer Manuel, Sciarini Pascal et Traber Denise (2010). « The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education ». *Swiss Political Science Review*, 16(4), 747-771.
- Giauque David (2011). *Cours d'Administration publique comparée (Master PMP)*. Lausanne : IDHEAP.
- Giauque David, Resenterra Fabien et Siggen Michaël (2009). « Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland ». *International Review of Administrative Sciences*, 75, 687-713.
- Giauque David (2006). « Des outils nouveaux pour renouveler la recherche : de la gestion par les résultats à la technocratie ». In Perrot Marie-Dominique *et al.* (Eds.). *Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire : où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé ?* (pp. 124-138). Lausanne : Réalités Sociales.
- Haefliger Gregor (2006). « La contractualisation dans l'encouragement de la recherche scientifique : principes, objectifs, résultats ». In Perrot Marie-Dominique *et al.* (Eds.). *Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire : où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé ?* (pp. 94-108). Lausanne : Réalités Sociales.
- Hood Christopher (2001). « Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage ». In Peters Guy B. and Savoie Donald J. (Eds.) *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique* (pp. 129-150). Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Hood Christopher (1991). « A Public Management for All Seasons? ». *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hore Terry (1989). « Contracts Between Government and Higher Education Institutions ». *Journal of Tertiary Educational Administration*, 11(1), 87-94.
- Hotz-Hart Beat et Kissling-Näf Ingrid (2013). « Structures politico-administratives de la politique de formation, de recherche et d'innovation ». In Ladner Andreas *et al.* (Eds.). *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 789-810). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Jensen Michael C. et Meckling William H. (1976). « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure ». *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kaufmann Franz-Xavier, Majone Giandomenico, Ostrom Vincent (1986). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: De Gruyter.

- Kearns Kevin P. (1998). « Institutional Accountability in Higher Education: A Strategic Approach ». *Public Productivity & Management Review*, 22(2), 140-156.
- Kickert Walter J. M. (2001). « Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies ». *International Public Management Journal*, 4, 135-150.
- Kivistö Jussi (2008). « An assessment of agency theory as a framework for the government-university relationship ». *Journal of Higher Education Policy and Management*, 30(4), 339-350.
- Ladner Andreas (2011). *Cours de politique et institutions suisses (Master PMP)*. Lausanne : IDHEAP.
- Leresche Jean-Philippe (2010). « Les logiques multiniveaux de l'internationalisation des enseignements supérieurs et l'autonomie des universités » In Fortier Charles (Ed.). *Université, universités* (pp. 123-137). Paris : Dalloz.
- Leresche Jean-Philippe et Benninghoff Martin (2006). « La nouvelle gestion publique et les métiers de la recherche ». In Perrot Marie-Dominique *et al.* (Eds). *Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire : où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé ?* (pp. 74-79). Lausanne : Réalités Sociales.
- Lienhard Andreas (2013). « Droit constitutionnel et administratif ». In Ladner Andreas *et al.* (Eds). *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 219-243). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Lienhard Andreas (2008). *Grundlagen der Public Corporate Governance*. Ergänzte Fassung der Grundlagen für das Referat anlässlich der 3. Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) vom 31. Oktober 2008.
- Majone Giandomenico (2001). « Two Logics of Delegation : Agency and Fiduciary Relations in UE Governance ». *European Union Politics*, 2, 103-122.
- Mastronardi Philippe (2005). « Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit Wov » In Lienhard Andreas, Ritz Adrian, Steiner Reto et Ladner Andreas (Eds.) *10 Jahre New Public Management in der Schweiz* (pp. 113-119). Bern; Stuttgart; Wien: Haupt Verlag.
- Moor Pierre (1992). *Droit administratif. Volume III : L'organisation des activités administratives, Les biens de l'Etat*. Berne : Editions Staempfli & Cie.
- Pacton Aude (2011). « L'internationalisation de la politique d'enseignement supérieur suisse ». *Working Paper de l'IDHEAP 2011, Chaire Europe et Mondialisation*. Lausanne : IDHEAP.

- Paradeise Catherine, Reale Emanuela, Bleikie Ivar et Ferlie Ewan (Eds.) (2009). *University governance. Western European comparative perspectives*. Dordrecht, Pays-Bas : Springer.
- Pasquier Martial et Fivat Etienne (2013). « Organisations publiques autonomes ou agences ». In Ladner Andreas *et al.* (Eds). *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 177-192). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Perellon Juan-Francisco (2006). « Higher Education in Switzerland. Update and reflexion on current trends and likely futures ». *Les Cahiers de l'Observatoire*, 14, Ecublens : Observatoire Science, Politique et Société.
- Perellon Juan-Francisco et Baschung Lukas (2006). « Nouveau paysage de l'enseignement supérieur en Suisse : quatre hautes écoles face aux enjeux de différenciation ». In Leresche Jean-Philippe *et al.* (Eds). *La fabrique des sciences : des institutions aux pratiques* (pp. 81-99). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Perellon Juan-Francisco (2003). « The Creation of a Vocational Sector in Swiss Higher Education: balancing trends of system differentiation and integration ». *European Journal of Education*, 38(4), 357-370.
- Perellon Juan-Francisco et Leresche Jean-Philippe (1999). « Co-ordinating the Impossible ? Current Changes of Governance patterns in Swiss University Policy » In Braun Dietmar et Merrien François-Xavier (Eds). *Towards a New Model of Governance for Universities. A Comparative View* (pp. 119-140). London/Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Pollard Julie (2012). « Méthodes qualitatives : les entretiens » In Glassey Olivier (2012). *Cours de Méthodes de recherche (Master PMP)*. 26 mars 2012. Lausanne : IDHEAP.
- Pollitt Christopher (2006). « Discipline and Punish – or Trust? Contrasting Bases for Performance Management in Executive Agencies ». In Christensen Tom et Lægreid Per (Eds.). *Autonomy and Regulation* (pp. 301-327). Cheltenham, UK ; Northampton, USA : Edward Elgar.
- Pollitt Christopher (2004). « Theoretical overview ». In Pollitt Christopher et Talbot Colin (Eds.) (2004). *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation* (pp. 319-341). London : Routledge.
- Pollitt Christopher et Bouckaert Geert (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford : Oxford University Press.
- Pollitt Christopher et Bouckaert Geert (2004a). « Tradeoffs, balances, limits, dilemmas, contradictions, and paradoxes » In Pollitt Christopher et Bouckaert Geert (Eds). *Public management reform: a comparative analysis* (pp. 159-181). Oxford : Oxford University Press.
- Pollitt Christopher et Talbot Colin (Eds.) (2004). *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London : Routledge.

- Pollitt Christopher, Talbot Colin, Caulfield Janice et Smullen Amanda (2004). *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. London : Palgrave Macmillan.
- Pollitt Christopher, Bathgate Karen, Caulfield Janice, Smullen Amanda et Talbot Colin (2001). « Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion ». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 271-290.
- Ritz Adrian et Sinelli Peter (2013). « Management de la performance dans l'administration publique ». In Ladner Andreas *et al.* (Eds). *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 345-366). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Romzek Barbara S. et Dubnick Melvin J. (1987). « Accountability in the Public Sector : Lessons from the Challenger Tragedy ». *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Ruscio Kenneth P. (2004). *The Leadership Dilemma in Modern Democracy*. Cheltenham/Northampton : Edward Elgar. In Ritz Adrian (2013). *Vorlesung Verwaltungsmanagement und Personalführung im öffentlichen Sektor (Master PMP)*. Universität Bern : Kompetenzzentrum für Public Management.
- Sarrico Cláudia S. (2010). « On Performance in Higher Education: Towards performance governance ». *Tertiary Education and Management*, 16 (2), 145-158.
- Saussois Jean-Michel (2006). « L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public ». In Dreyfus Françoise et Eymeri Jean-Michel. *Science politique de l'administration* (pp. 187-200). Paris : Economica.
- Schedler Kuno et Proeller Isabella (2006). *New Public Management*. 3. Auflage. Bern; Stuttgart; Wien: Haupt Verlag.
- Sciarini Pascal (2006). *Commission interparlementaire HES-SO/S2. Le rôle des parlements dans la collaboration intercantonale*. Département de science politique de l'Université de Genève. Présentation du 16 janvier 2006 à Lausanne.
- Sciarini Pascal (2004). *La participation des parlements à la planification politique – Bilan et perspectives*. Rapport présenté à l'assemblée annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires, Bellinzzone, 11 septembre 2004.
- Schöni Armin (2005). « Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales à l'exemple des conventions créant la HE ARC et la HES-SO ». *Working paper de l'IDHEAP*, 4, 2005. UER : Politiques institutionnelles. Lausanne : IDHEAP.
- Steiner Reto (2012). *Vorlesung Organisationsmanagement des öffentlichen Sektors (Master PMP)*. Universität Bern : Kompetenzzentrum für Public Management.

Steiner Reto et Huber Etienne (2012). « Switzerland ». In Verhoest Koen, Van Thiel Sandra, Bouckaert Geert et Læg Reid Per (Eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (pp. 191-202). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sursock Andrée et Smidt Hanne (2010). *Trends 2010: A decade of change in European higher education*. Brussels : European University Association.

Tapper Ted et Salter Brian (1995). « The Changing Idea of University Autonomy ». *Studies in Higher Education*, 20(1), 59-71.

Trow Martin (1996). « Trust, markets and accountability in Higher Education: A Comparative Perspective ». *Research and Occasional Papers Series*. Center for Studies in Higher Education, UC Berkeley.

Van Thiel Sandra (2004). « Trends in the public sector : why politicians prefer quasi-autonomous organizations ». *Journal of Theoretical Politics*, 16(2), 175-201.

Verhoest Koen, Van Thiel Sandra, Bouckaert Geert et Læg Reid Per (Eds.) (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Verhoest Koen, Peters Guy B., Bouckaert Geert et Verschuere Bram (2004). « The study of organisational autonomy: a conceptual review ». *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.

Verhoest Koen, Verschuere Bram, Peter Guy B. et Bouckaert Geert (2004a). « Controlling Autonomous Public Agencies as an Indicator of New Public Management ». *Management International*, 9(1), 25-35.

Verschuere Bram, Verhoest Koen, Meyers Falke et Peters Guy B. (2006). « Accountability and Accountability Arrangements in Public Agencies ». In Christensen Tom et Læg Reid Per (Eds.). *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State* (pp. 268-298). Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar.

Weber Karl (1999). « Switzerland: Discussion of University Reform and its Implementation ». In Braun Dietmar et Merrien François-Xavier (Eds.). *Towards a New Model of Governance for Universities. A Comparative View* (pp. 141-238). London/Philadelphia: Jessica Kingsley.

Williamson Oliver E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New-York, Free Press.

Rapports et documents institutionnels

24Heures (2013). *Vain combat autour de l'Université de Lausanne*. Article du 13 novembre, Rubrique Vaud, p. 18.

- CDIP – Conférence suisse des directeurs cantonaux de l’instruction publique (2005). *Formation des enseignant(e)s en Suisse – Mise en place des hautes écoles pédagogiques*. Berne, CDIP.
- Conseil d’Etat vaudois (2013). *Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2012-2017 de la Haute école pédagogique du Canton de Vaud*. Tel que soumis au Grand Conseil pour adoption. Lausanne, octobre 2013.
- Conseil d’Etat vaudois (2013a). *Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2012-2017 de l’Université de Lausanne*. Lausanne, mai 2013.
- Conseil d’Etat vaudois (2013b). *Exposé des motifs et projets de lois sur les hautes écoles vaudoises de type HES (LHEV) modifiant la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelle*. Lausanne, février 2013.
- Conseil d’Etat vaudois (2012). *Programme de législature 2012-2017*. Lausanne, octobre 2012.
- Conseil d’Etat vaudois (2011). *Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d’Etat à ratifier la nouvelle convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (C-HES-SO) et réponse du Conseil d’Etat sur l’interpellation André Châtelain et consorts du 24 mars 2009 sur l’intérêt du canton de Vaud de rester membre de la HES-SO*. Lausanne, novembre 2011
- Conseil d’Etat vaudois (2010). *Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 6 juillet 2004 sur l’Université de Lausanne*. Lausanne, janvier 2010.
- Conseil d’Etat vaudois (2007). *Programme de législature 2007-2012*. Lausanne, novembre 2007.
- Conseil d’Etat vaudois (2007a). *Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2007-2012 de l’Université de Lausanne*. Lausanne, octobre 2007.
- Conseil d’Etat vaudois (2007b). *Exposé des motifs et projet de loi sur la Haute École pédagogique et réponses du Conseil d’Etat au Grand Conseil sur le postulat Josiane Aubert et consorts et le postulat André Delacour*. Lausanne, mars 2007.
- Conseil d’Etat vaudois (2004). *Exposé des motifs et projet de loi sur l’Université de Lausanne et réponses du Conseil d’Etat au Grand Conseil sur l’interpellation Luc Recordon du 5 novembre 1997 et la motion Francis Thévoz du 8 mars 2000*. Lausanne, mars 2004
- Conseil fédéral (2009). *Message relatif à la loi fédérale sur l’aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE)*. 09.057 Berne, 29 mai 2009.
- Conseil fédéral (2006). *Rapport du Conseil fédéral sur l’externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d’entreprise)*. Berne, 13 septembre 2006, FF 2006 pp. 8233 ss.
- CRUS, CSHES et CSHEP – Conférence des Recteurs des Universités Suisses, Conférence Suisse des Hautes Ecoles Spécialisées et Conférence Suisse des Hautes Ecoles

- Pédagogiques (2005). *Autonomie des hautes écoles : les six thèses des trois conférences des recteurs/trices*. Berne, 10 mars 2005.
- CSHES – Conférence Suisse des Hautes Ecoles Spécialisées (2005). *L'enseignement supérieur : un paysage marqué par la concurrence entre hautes écoles autonomes*. Fredy Sidler, secrétaire général. Un document de référence destiné à être discuté par les trois conférences des recteurs/rectrices CRUS-CSHES-CSHEP. Berne, 27 janvier 2005.
- CUS – Conférence universitaire suisse (2013). *CUS INFO, 1*. Berne, mars 2013.
- DGES – Direction générale de l'enseignement supérieur de l'Etat de Vaud (2012). *Appréciation du plan stratégique pluriannuel 2007-2012 de l'Université de Lausanne : Rapport final*. Lausanne, mai 2012.
- Grand Conseil vaudois (2013). *Rapport de la Commission chargée d'examiner l'objet suivant : (68 maj.) Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2012-2017 de l'Université de Lausanne*. Lausanne, septembre 2013.
- Grand Conseil vaudois (2013a). *Rapport de minorité de la Commission chargée d'examiner l'objet suivant : (68 min.) Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2012-2017 de l'Université de Lausanne*. Lausanne, septembre 2013.
- Grand Conseil vaudois (2008). *Rapport de la Commission chargée d'examiner l'objet suivant : Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2007-2012 de l'Université de Lausanne*. Lausanne, février 2008.
- GSR – Groupement de la science et de la recherche : Groupe de projet Paysage des hautes écoles 2008 (2004). *Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles*. Berne, 20 septembre 2004.
- HEP – Haute école pédagogique du Canton de Vaud (2012). *Plan d'intentions 2012-2017*. Lausanne, HEP.
- OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques (2003). « Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur ». *Analyse des politiques d'éducation*. Paris, Les Editions de l'OCDE.
- OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques (2002). « La gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics : principes de contrôle et de responsabilité ». Rob Laking. *Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics*. Paris, Les Editions de l'OCDE.
- UNIL – Université de Lausanne (2013). *Annuaire statistique 2012-2013*. Lausanne, Université de Lausanne.
- UNIL – Université de Lausanne (2013a). *Rapport de gestion 2012 : Suivi du plan stratégique 2012-2017*. Lausanne, Université de Lausanne.
- UNIL – Université de Lausanne (2011). *Plan stratégique de l'université de Lausanne 2012-2016*. Version remise au Département de la Formation et de la Jeunesse du Canton de Vaud. Lausanne, 15 décembre 2011.

UNIL – Université de Lausanne (2006). *Plan stratégique de l'Université de Lausanne 2006-2011*. Version remise au Département de la Formation et de la Jeunesse du Canton de Vaud. Lausanne, 20 décembre 2006.

Sources légales et réglementaires

A-HES – Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées à partir de 2005 du 12 juin 2003. Etat au 1^{er} septembre 2005. RSV 419.91

A-LHEV – Arrêté fixant l'entrée en vigueur de la loi du 11 juin 2013 sur les hautes écoles vaudoises de type HES et les mesures destinées à régler sa mise en œuvre du 9 octobre 2013. Etat au 1^{er} novembre 2013. RSV 419.01.1.1

C-HES-SO – Convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de suisse occidentale (HES-SO) du 26 mai 2011. Etat au 1^{er} janvier 2013. RSV 419.95.

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. Etat au 1^{er} janvier 2013. RS 101.

Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003. Etat au 11 mars 2013. RSV 131.231.

CoParl, Convention sur la participation des Parlements – Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger du 5 mars 2010. Etat au 1^{er} janvier 2011. RSV 111.21.

LAU, Loi sur l'aide aux universités – Loi fédérale sur l'aide aux universités et à la coopération dans le domaine des hautes écoles du 8 octobre 1999. Etat au 1^{er} janvier 2013. RS 414.20.

LEHE, Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles – Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles du 30 septembre 2011.

LERI – Loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation du 7 octobre 1983. Etat au 1^{er} septembre 2013. RS 420.1

LGC – Loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007. Etat au 1^{er} juillet 2011. RSV 171.01

LHEP – Loi sur la Haute école pédagogique du 12 novembre 2007. Etat au 1^{er} novembre 2009. RSV 419.11.

LHES – Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées du 6 octobre 1995. Etat au 1^{er} janvier 2013. RS 414.71.

LHEV – Loi sur les hautes écoles vaudoises de type HES adoptée par le Grand Conseil le 11.06.2013.

LOCE – Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970. Etat au 1^{er} novembre 2007. RSV 172.115.

LPers-VD – Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud du 12 novembre 2001. Etat au 1^{er} juin 2004. RSV 172.31.

LUL – Loi sur l’Université de Lausanne du 6 juillet 2004. Etat au 1^{er} février 2011. RSV 414.11.

LSubv – Loi sur les subventions du 22 février 2005. Etat au 01.06.2011. RSV 610.15.

LHEP –Règlement d’application du 3 juin 2009 de la loi du 12 novembre 2007 sur la Haute école pédagogique. Etat au 1^{er} août 2009. RSV 419.11.1.

RLUL – Règlement d’application du 6 avril 2005 de la loi du 6 juillet 2004 sur l’Université de Lausanne. Etat au 1^{er} août 2011. RSV 414.11.1.

Sites internet

www.bfs.admin.ch (OFS)

www.flag.admin.ch (GMEB)

www.portal-stat.admin.ch/isc97/files/fr/index.html (paysage suisse de la formation)

www.vd.ch/autorites (autorités vaudoises)

Glossaire

CDIP	Conférence suisse des Directeurs cantonaux de l'instruction publique
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
DGES	Direction générale de l'enseignement supérieur
ECAL	École cantonale d'art de Lausanne
EPF	École polytechnique fédérale
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
EESP	École d'études sociales et pédagogiques Lausanne
EUA	Association européenne des Universités
FRI	Formation, recherche et innovation
HEdS La Source	Haute école de la santé – La Source
HEIG-VD	Haute école d'Ingénierie et de Gestion du canton de Vaud
HEMU	Haute école de musique Vaud Valais Fribourg
HEP	Haute école pédagogique
HES	Haute école spécialisée
HESAV	Haute école de santé Vaud
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
HEU	Haute école universitaire
HEV	Haute école vaudoise
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFS	Office fédéral de la statistique
UER	Unité d'enseignement et de recherche
UNIL	Université de Lausanne

Annexes

Annexe 1 – Effectifs et localisation respectifs des différentes hautes écoles sises sur le territoire vaudois par type pour l'année 2012 (Sources : données OFS 2012 et données HES-SO 2012 selon le périmètre OFS)

Hautes Écoles	Localisation	Étudiants
1. Hautes Écoles universitaires		
UNIL	Lausanne - Chavannes	12'614
EPFL	Lausanne - Ecublens	6'568
2. Hautes Écoles vaudoises de type HES		
<i>A. Cantonales</i>	<i>Sous total</i>	<i>2'925</i>
HEIG-VD	Yverdon-les-Bains	1'748
HESAV	Lausanne	698
ECAL	Renens	479
<i>B. Privées subventionnées</i>	<i>Sous total</i>	<i>2'009</i>
EESP	Lausanne	1'057
HEdS La Source	Lausanne	460
HEMU	Lausanne – Fribourg – Sion	492
<i>C. Sous l'égide de la HES-SO</i>	<i>Sous total</i>	<i>1'395</i>
EHL	Lausanne	1'271
HETSR	Lausanne	36
EI Changins	Changins	88
3. Haute École pédagogique		
HEP Vaud	Lausanne	1'423
Total degré tertiaire vaudois	<i>(Population totale VD : 734'356)</i>	26'934
Total degré tertiaire suisse	<i>(Population totale CH : 8'039'060)</i>	222'656

La nouvelle C-HES-SO définit le rôle, la composition et les compétences des différents organes de l'institution intercantonale qu'elle régit, situés à différents niveaux :

- La Commission interparlementaire, composée de délégations parlementaires représentant les sept cantons signataires de la Convention, est chargée du contrôle parlementaire coordonné de la HES-SO. Celui-ci est consolidé, car il s'appuie désormais non seulement sur la Convention intercantonale de 2002, mais aussi sur le chapitre 4 de la Convention sur la participation des Parlements (CoParl) du 5 mars 2010. Les objectifs stratégiques de la HES-SO, leur réalisation ainsi que les résultats obtenus, la planification financière pluriannuelle, les budgets et les comptes sont les sujets dont la Commission interparlementaire est saisie en particulier. Les compétences relatives aux contributions des cantons au budget de la HES-SO restent conformes aux législations cantonales des cantons partenaires (art. 10).

- Le Comité gouvernemental, composé des Conseillers d'Etat en charge du dossier HES de chaque canton partenaire, est l'organe de pilotage stratégique de la HES-SO. En exerçant la haute surveillance de l'institution et en cosignant, avec le recteur, la convention d'objectifs quadriennale – que chaque membre du Comité gouvernemental aura préalablement fait approuver par l'autorité cantonale compétente, tout comme c'est également le cas des contributions des cantons au budget de la HES-SO –, le Comité gouvernemental joue le rôle politique central de lien entre la HES-SO et les Gouvernements et Parlements. Il représente également l'intérêt des cantons dans les organes fédéraux de pilotage et de coordination politique et est chargé d'établir chaque année un rapport de gestion qui est transmis aux Parlements des cantons partenaires. Les décisions sont prises d'un commun accord. À noter que la région formée par les trois cantons responsables de la Haute Ecole ARC (Jura, Berne et Neuchâtel) désigne un seul membre pour la représenter au Comité gouvernemental (art. 5 à 7, 18 et 19).

- La HES-SO dispose de quatre organes centraux, assistés par des instances indépendantes. Le Rectorat, doté des compétences nécessaires pour définir et mettre en œuvre la stratégie, développer et encadrer les activités académiques et conduire les opérations d'assurance qualité, assure la direction et la représentation de la HES-SO. Le Comité directeur contribue à assurer la relation entre les domaines, les hautes écoles et le Rectorat. Les Conseils de domaines, composés des membres des Directions des hautes écoles concernées et présidés par un responsable de domaine, sont notamment chargés de l'organisation des filières, en plus de la mise en œuvre du mandat de prestation qui les lie au Rectorat. Chaque domaine se dote d'un Conseil participatif composé d'un représentant du personnel d'enseignement et de recherche, du personnel administratif et technique, ainsi que d'étudiants élus par leurs pairs. Le Conseil de concertation réunit les représentants élus des personnels et des étudiants. Enfin, le Conseil stratégique assure le lien entre la HES-SO et les milieux économiques, sociaux et culturels, les Organes de contrôle contrôlent les comptes de Rectorat et des hautes écoles et la Commission de recours garantit l'égalité de traitement entre les étudiants (art. 22 à 38).

- Les six hautes écoles vaudoises de type HES, qui doivent entre autres attributions mettre en œuvre le mandat de prestations qui les lie au Rectorat, ne sont dorénavant plus regroupées dans une structure cantonale, comme c'est le cas dans les autres cantons (art. 39 et 40).

Annexe 3 – Guides d’entretiens

Pour les membres des Comités de direction :

Présentation personnelle, des objectifs de l’étude et des modalités de l’entretien.

Comment percevez-vous l’autonomie accrue accordée de manière générale aux hautes écoles sises sur le territoire cantonal ?

Que pensez-vous de l’autonomie que confère la LUL/LHEP/LHEV à votre institution plus particulièrement ?

Les autres hautes écoles bénéficient-elles du même degré d’autonomie selon vous ?

Comment définissez-vous les relations que vous entretenez avec elles ?

L’autonomie managériale plus élevée que vous accorde la loi est-elle de fait plus élevée ? Dans toutes les domaines ?

Où percevez-vous des différences entre les intentions d’autonomie exprimées formellement et la réalité ?

Comment percevez-vous le rôle de l’Etat et les garanties que vous devez assurer à la sphère politico-administrative ?

Pensez-vous que les nouveaux principes processus de contractualisation prescrits soient suffisamment clairs pour les membres de Direction et leurs collaborateurs ?

Pouvez-vous m’expliquer brièvement comment se passent les différentes étapes du cycle stratégique quadriennal – élaboration, adoption, suivi, contrôle – et me décrire la manière dont vous intervenez ?

Comment le plan d’intentions/ de développement est-il préparé à l’interne ? Qui est consulté ?

Dans quelle mesure trouvez-vous que le contrat de prestations se distancie des objectifs stratégiques que vous avez définis et de ceux du Conseil d’Etat et du Département ?

Lors de l’élaboration du plan stratégique/plan d’intentions cantonal, une véritable collaboration/concertation/négociation est-elle de rigueur entre la DGES et la Direction ?

A quelle fréquence avez-vous des contacts formels et informels avec les autorités cantonales ?

Est-ce que cette nouvelle manière de faire (indicateurs mesurables notamment) a énormément modifié votre façon de travailler ?

Quelle importance attribuez-vous aux travaux de la commission qui examine le contrat ?

Comment le rapport de gestion annuel est-il préparé au sein de votre institution ?

Dans quelle mesure trouvez-vous important l'appréciation du plan stratégique par la DGES ?

A qui devrez-vous rendre des comptes, quelles informations doivent être transmises et sous quelle forme ? Le contrôle des autorités cantonales se porte sur quelles dimensions ?

Comment faites-vous pour que tout le personnel respecte ce qui a été inscrit dans le contrat ?

Ce nouveau mode de gouvernance vous permet-il d'avoir plus d'influence pour définir de manière plus autonome vos objectifs stratégiques ?

Le processus de contractualisation est-il contraignant au point de vous orienter sur certaines activités et vous contraindre à en abandonner d'autres ?

Trouvez-vous que vous devriez bénéficier de davantage d'autonomie pour fixer les prestations que vous allez remplir ?

Quelle importance accordez-vous au lien qui vous unit avec l'Etat ? Comment caractérisez-vous la relation que vous entretenez avec ses autorités ?

Les contrôles effectués par les autorités politico-administratives sont-ils fréquents ?

Etes-vous satisfait de l'autonomie accordée et des instruments de contractualisation ?

Fonctionnent-ils correctement selon vous ?

Cette réforme était-elle nécessaire ? Le système est-il devenu plus facile/efficace/transparent grâce à l'autonomie et au processus de contractualisation qu'avant ?

Que pensez-vous des contrats ? Les indicateurs sont-ils toujours clairs et utilisés de manière adéquate ?

Quelles améliorations pourrait-on apporter au système ?

Pour les futurs processus de contractualisation, attendez-vous ou avez-vous prévu des changements à court ou moyen termes ?

Avez-vous de grosses attentes à l'égard des nouveaux modes de gouvernance et vous attendez-vous à de grosses différences ?

Avez-vous quelque chose à ajouter ?

Remerciements et congé.

Pour les députés :

Présentation personnelle, des objectifs de l'étude et des modalités de l'entretien.

Comment percevez-vous l'autonomie accrue accordée de manière générale aux hautes écoles sises sur le territoire cantonal ?

Les trois régimes de gouvernance sont-ils différents, en termes d'autonomie accordée et de pilotage politique ?

L'autonomie managériale des hautes écoles est-elle réellement concrètement accrue ? Dans tous les domaines ?

Où percevez-vous des différences entre les intentions d'autonomie exprimées formellement et la réalité ?

A quel point est-il possible de contrôler les activités des hautes écoles ?

Comment percevez-vous les comptes qu'elles doivent vous rendre ?

Pensez-vous que les nouveaux principes et le processus de contractualisation prescrits soient suffisamment clairs pour les députés ?

Pouvez-vous m'expliquer brièvement comment se passent les différentes étapes du cycle stratégique quadriennal – élaboration, adoption, suivi, contrôle – et me décrire la manière dont vous intervenez ?

Dans quelle mesure trouvez-vous que le contrat de prestations se distancie des objectifs stratégiques de l'établissement et de ceux du Conseil d'Etat et du Département ?

Dans quelle mesure trouvez-vous important la négociation entre la DGES et la haute école en amont de la contractualisation ?

A quelle fréquence avez-vous des contacts avec les hautes écoles ? Devriez-vous selon vous être davantage consultés durant la phase d'élaboration ?

Trouvez-vous que les résultats de la coordination sont toujours adéquats ?

Ces nouveaux modes de gouvernance (indicateurs mesurables notamment) ont-ils énormément modifié votre manière de travailler ?

La possibilité d'amender le contrat de prestations constitue-t-elle un levier d'influence suffisant ?

Prenez-vous connaissance du rapport de gestion des hautes écoles ?

Que pensez-vous du rapport d'appréciation de la DGES ? Ne devrait-il pas être adopté en tant que tel par le Grand Conseil ?

A qui les hautes écoles doivent-elles rendre des comptes et sous quelle forme ?

Sur quelles dimensions le contrôle des autorités cantonales porte-t-il ? Des récompenses/sanctions sont-elles prévues ?

Les capacités concrètes de contrôle des activités des hautes écoles ont-elles augmenté selon vous grâce à ce nouveau mode de gestion de la relation entre la haute école et l'Etat ?

Les questions stratégiques remontent-elles vraiment au Parlement ? Les informations reçues vous suffisent-elles pour piloter ou lesquelles vous sont-elles nécessaires ?

Les hautes écoles sont-elles fiables selon vous ? Pourraient-elles cacher certaines infos ?

Comment caractérisez-vous la relation que vous entretenez avec les hautes écoles ?

Pensez-vous que lorsque tout est cadré par des processus, les contacts et la confiance ne sont pas nécessaires ?

Les contrôles effectués par les autorités politico-administratives sont-ils plus fréquents ?

Etes-vous satisfait de l'autonomie accordée et des instruments de contractualisation ?

Fonctionnent-ils correctement selon vous ?

Cette réforme était-elle nécessaire ? Le système est-il devenu plus facile/efficace/transparent grâce à l'autonomie et au processus de contractualisation qu'avant ?

Que pensez-vous des contrats ? Les indicateurs sont-ils toujours clairs et utilisés de manière adéquate ?

Quelles améliorations pourrait-on apporter au système ?

Pour les futurs processus de contractualisation, attendez-vous ou avez-vous prévu des changements à court ou moyen termes ?

Avez-vous de grosses attentes à l'égard des nouveaux modes de gouvernance et vous attendez-vous à de grosses différences ?

Avez-vous quelque chose à rajouter ?

Remerciements et congé.

Annexe 4 – Grille d’analyse

<i>Entretiens semi-directifs avec les membres des Directions et du Parlement</i>	1. Fonctionnement effectif		2. Perceptions		3. Appréciations		4. Attentes	
	a) Fonctionnement effectif et clarté des nouveaux principes et de la contractualisation	b) Ecart entre les niveaux légal et fonctionnel (exemples)	a) Capacité réelle contrôle/autonomie	b) Perte/ gain de pouvoir ⁱ	a) Satisfaction à l’égard des nouveaux modes de gouvernance ⁱⁱ	b) Nécessité de la réforme ⁱⁱⁱ	a) Améliorations et modifications à effectuer (exemples)	b) A l’égard des futurs instruments et de la collaboration relationnelle
1. Université								
2. HEP								
3. HES								
4. HES								
5. HES								
6. HES privée								
7. HES privée								
1. Député								
2. Député								
3. Député								
4. Député								
5. Député								
6. Député								
7. Député								

Explications relatives aux différentes dimensions :

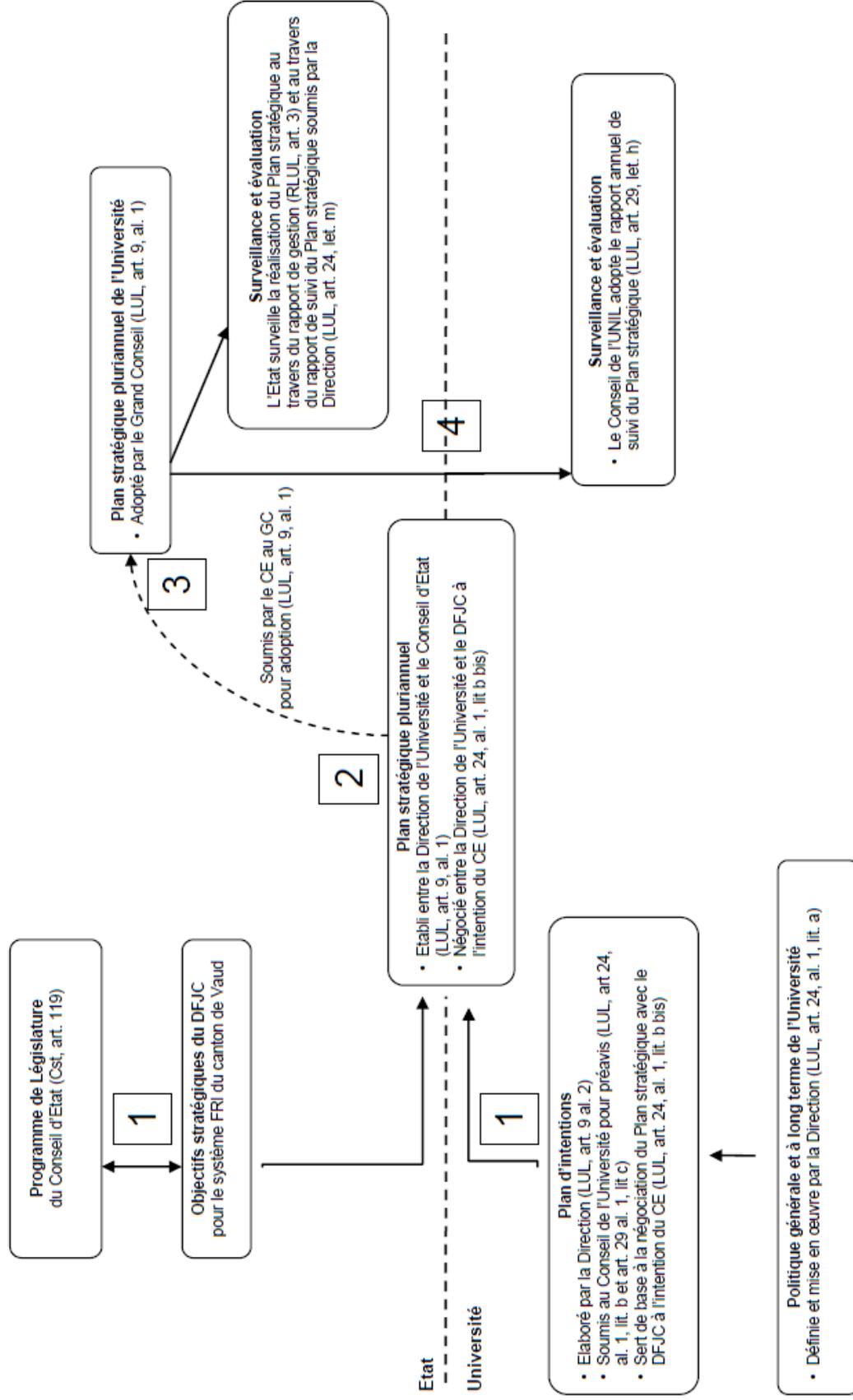
Les quatre dimensions choisies (fonctionnement effectif, perceptions, appréciations et attentes) correspondent aux questionnements soulevés par la 2^{ème} et la 3^{ème} question de recherche principalement. Déclinées à chaque fois en deux sous-dimensions, elles ont également servi de cadre pour l’élaboration du guide d’entretien. Pour faciliter l’usage de citations, une codification toute simple est utilisée : les membres des Directions des hautes écoles correspondent à la lettre A pour « agence » et les parlementaires à la lettre P pour « principal ». A et P se déclinent donc chacune en sept alternatives (A 1-7 et P 1-7). *Pour garantir l’anonymat, les propos retranscrits ne sont pas communiqués.*

ⁱ 2.b) Grosse perte, petite perte, ni gain ni perte, petit gain, gros gain

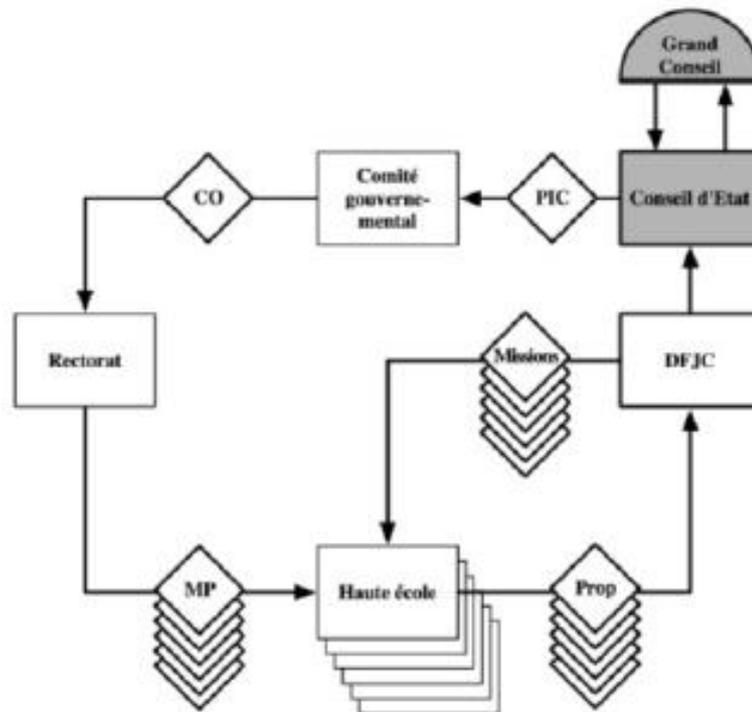
ⁱⁱ 3.a) Tout à fait satisfait, satisfait, pas satisfait, pas du tout satisfait

ⁱⁱⁱ 3.b) Tout à fait nécessaire, nécessaire, pas vraiment nécessaire, pas du tout nécessaire

Annexe 5 – Procédure d'élaboration, d'adoption et de suivi du plan stratégique pluriannuel de l'Université de Lausanne (Source : Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2012-2017 de l'Université de Lausanne, p. 22)



Annexe 6 – Le cycle quadriennal vaudois (Source : Exposé des motifs et projet de LHEV, p. 35)



Légende

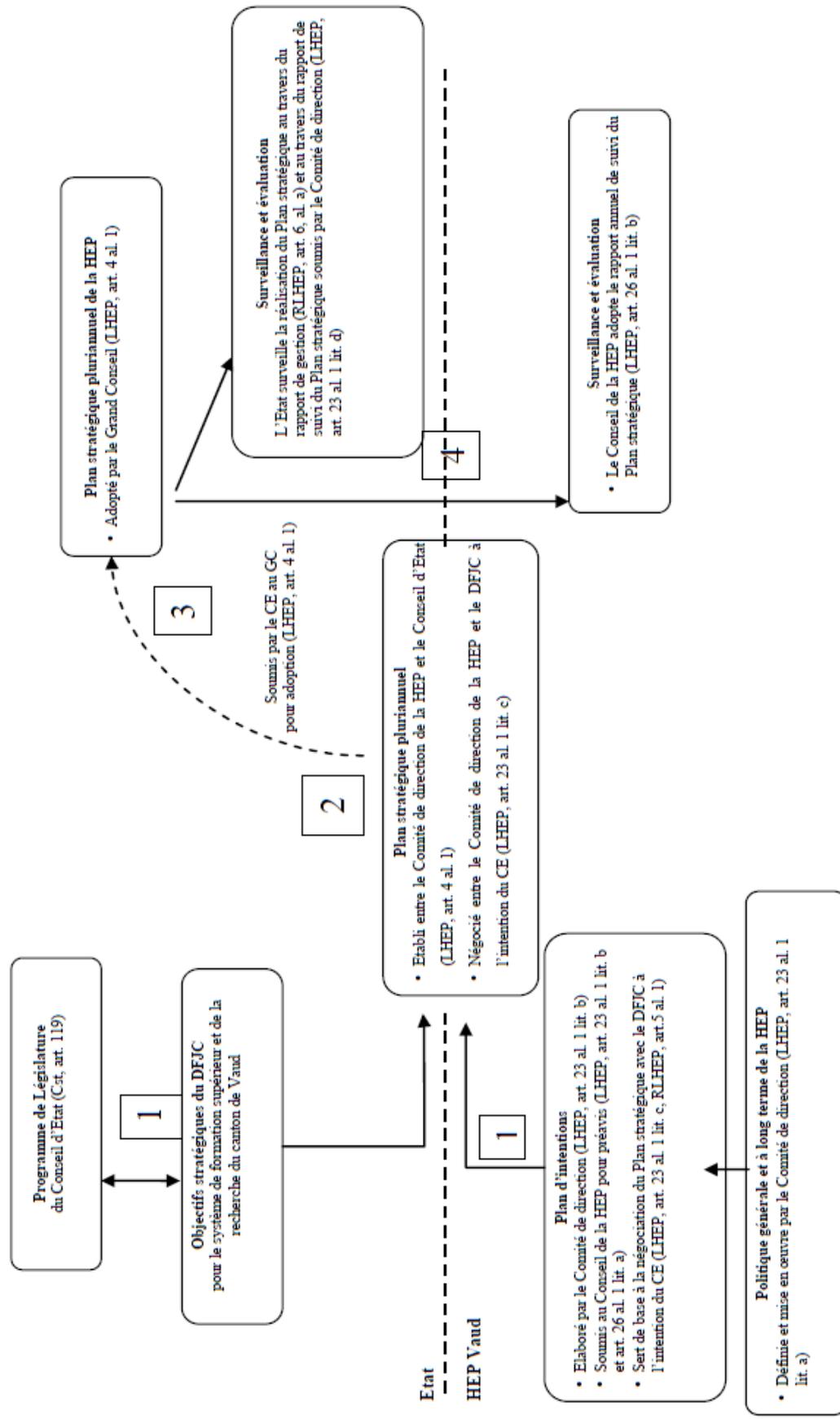
Prop: propositions des hautes écoles vaudoises de type HES

PIC: plan d'intentions cantonal vaudois

CO: convention d'objectifs quadriennale de la HES-SO

MP: mandats de prestations

Annexe 7 – Procédure d'élaboration, d'adoption et de suivi du plan stratégique pluriannuel de la Haute Ecole Pédagogique Vaud (Source : Exposé des motifs et projet de décret sur le plan stratégique pluriannuel 2012-2017 de la Haute école pédagogique du Canton de Vaud, p. 16)



Annexe 8 – Résumé des éléments déterminants relatifs à l'autonomie organisationnelle, financière, en matière de ressources humaines et académique pour les trois types de hautes écoles sises sur le canton de Vaud respectivement

Dimensions d'autonomie :	L'UNIL, à travers la LUL du 6 juillet 2004	Les hautes écoles vaudoises de type HES, avec la nouvelle C-HES-SO et le projet de LHEV	La HEP, sous l'empire de la LHEP du 12 décembre 2007
Organisationnelle	Seuls les contours de ses organes sont fixés et leurs prérogatives sont renforcées. Il appartient par exemple à la Direction de proposer au Conseil, en fonction des champs d'activité, l'organisation en facultés. Le règlement de ces dernières, tout comme d'autres règlements particuliers et le règlement interne sont adoptés par l'UNIL. Seul le recteur est désigné par le Conseil d'Etat.	La Direction choisit la structure la plus adéquate et l'inscrit dans le règlement interne de l'école (adopté par le Conseil représentatif) ; mais celui-ci est soumis à l'aval du Département. Dans les deux cas sur préavis du Rectorat, les trois membres de la Direction des hautes écoles vaudoises sont engagés par le Conseil d'Etat, alors que le directeur est engagé par les Conseils de fondation dans les écoles subventionnées (l'accord du Département est requis). Les sommes en provenance du canton et de la HES-SO sont perçues directement (en plus de celles issues de ses propres activités) et constituent une enveloppe globale dont chacune des hautes écoles vaudoises de type HES dispose librement. L'élaboration du budget se fait donc en interne, selon un règlement élaboré par le Conseil d'Etat. Un FRI existe désormais partout. Le Canton est propriétaire des immeubles mis à disposition, sauf pour les hautes écoles privées.	La structure, en UER et en filières, et les organes sont fixés par la loi, qui constitue par conséquent un cadre normatif relativement rigide. Les membres du Comité de direction et le recteur sont nommés par le Conseil d'Etat. Ils organisent l'administration de la HEP. La HEP est cadrée par la CDIP et le Département dans sa compétence d'adopter des règlements.
Financière	Les différentes allocations financières – fédérales, intercantionales, cantonales et privées – sont allouées directement et constituent un montant dont l'UNIL peut disposer librement. L'autonomie budgétaire et comptable lui est par conséquent conférée, bien que comprise dans un cadre normatif dense. Un Fonds de réserve et d'innovation (FRI) a été créé. Elle n'est par contre pas propriétaire des bâtiments qu'elle occupe.	A l'instar des hautes écoles privées subventionnées, la gestion du personnel est également attribuée aux hautes écoles cantonales. L'autorité d'engagement respecte le Code des obligations chez les premières, alors que les directeurs sont tenus au respect de la Lpers chez les secondes. La fixation des salaires se base sur le barème du Conseil d'Etat.	Financée presque uniquement par une subvention cantonale annuelle constituant une enveloppe globale, elle détient la prérogative d'établir la planification financière, le budget et les comptes, mais en respectant le règlement du Conseil d'Etat précisant en détail la procédure. Un fonds destiné à soutenir ses activités est mis en place. La mise à disposition des immeubles incombe à l'Etat.
En matière de ressources humaines	La Direction est l'autorité d'engagement de l'ensemble du personnel au sens de la Lpers et assure le suivi administratif des dossiers, mais dans le respect de la législation cantonale (Lpers, LUL pour ceux qui occupent des fonctions d'enseignement, règlement spécifique pour les assistants). L'échelle des salaires est arrêtée par le Conseil d'Etat.	Le règlement des salaires se base sur le barème du Conseil d'Etat.	Le Comité de direction est l'autorité d'engagement du personnel, dont les droits, obligations et modalités salariales sont régies par la Lpers (hormis pour les assistants), sous réserve des dispositions particulières de la LHEP et le RLHEP. Le barème des rétributions est fixé par le Conseil d'Etat.
Académique	Une clause de sauvegarde est dans les mains du Conseil d'Etat concernant l'accès, tout comme la détermination du montant des taxes. L'UNIL est par contre libre pour définir le contenu de ses activités d'enseignement, de recherche et de publication et décerne les grades et titres (également celui de <i>Docteur honoris causa</i>).	L'organisation et les plans d'études, les conditions d'obtention des titres, les exigences d'admission relèvent essentiellement de la compétence du droit fédéral et de la HES-SO. C'est cette dernière qui fixe le montant des taxes perçues par les hautes écoles de type HES. Les titres (Bachelors et Masters) sont délivrés par la HES-SO.	Les règlements d'études sont adoptés par le Comité de direction, mais sont soumis au Département pour approbation. Les conditions d'admission sont précisées par la LHEP alors que sa procédure et les taxes font l'objet de dispositions réglementaires. La HEP délivre les titres académiques.

Annexe 9 – Récapitulatif des évolutions principales ayant eu lieu en 2012 dans le paysage vaudois des hautes écoles

	Au niveau fédéral	Au niveau intercantonal	Au niveau cantonal
<u>Changements légaux et interventions/débats parlementaires majeurs</u>	<ul style="list-style-type: none"> LEHE : Le délai référendaire allant jusqu'au 19 janvier 2012 n'a pas été utilisé Ouverture par la CDIP des consultations sur le Concordat et la Convention Révision de la LERI Fusion des anciens SER et OFFT (SEFRI) au sein du nouveau DEFR 	<ul style="list-style-type: none"> Par décret du 24 avril 2012, le Grand Conseil vaudois a autorisé le Conseil d'Etat à ratifier la nouvelle Convention sur la HES-SO (C-HES-SO) Le 15 août, adoption par le Conseil de l'arrêté de ratification de la C-HES-SO 	<ul style="list-style-type: none"> Rédaction finale de l'Exposé des motifs et projets de lois sur les hautes écoles vaudoises de type HES (LHEV) et soumission au Conseil d'Etat pour adoption
<u>Pilotage cantonal</u>	UNIL	Hautes écoles vaudoises de type HES	HEP
Instruments de pilotage en vigueur	<ul style="list-style-type: none"> Plan stratégique 2007-2012 Plan stratégique 2012-2017 en élaboration 	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'intentions cantonal, qui contribue à la Convention d'objectifs quadriennale, sera mis en place lorsque la LHEV sera adoptée La C-HES-SO, dont l'application est contrôlée par la Commission interparlementaire, définit une partie des instruments de pilotage 	<ul style="list-style-type: none"> Premier plan stratégique, pour la période 2012-2017, en élaboration (même processus que pour l'UNIL)
Subventions annuelles (en milliers de francs) annexées aux comptes de l'Etat de Vaud par rapport aux autres sources de financement	<ul style="list-style-type: none"> 268'975 Sources de financement : Etat de Vaud : 266'744 Confédération : 75'580 Autres cantons : 52'864 Autres sources : 116'432 Total : 511'620 	<ul style="list-style-type: none"> Pas encore de subvention spécifique attribuée directement par le canton de Vaud Contributions de l'Etat de Vaudⁱⁱ : A la HES-SO : 108'668 Aux trois HE cantonales : 12'579 Aux trois HE privées : 11'380 Aux Universités d'été : 1'681 Total : 134'310 	<ul style="list-style-type: none"> Acquisition de l'autonomie financière : 37'454 Sources de financementⁱⁱⁱ : Etat de Vaud : 39'668 Autres cantons : 4'144 Autres sources : 2'711 Total : 46'523
<u>Effectifs</u>	UNIL	ECAL	HEMU
Etudiants ^{iv}	12'614	479	492
Total	12'614	479	492
Evolution ^v	+5.7%	+1.5%	+3.1%
Total (ETP)	2959	84	107
Évolution ⁵	+4%	+7.3%	-1.5%
			+1.3%
			1'423
			+11.3%
			182
			+1.3%

Principales évolutions	Nouveaux enseignements		Principaux transferts technologiques	Synergies développées
	De base (Bachelor et Master)	Formation continue		
UNIL			<ul style="list-style-type: none"> 224 doctorats décernés 8 demandes de brevets effectuées 5 licences signées 	<ul style="list-style-type: none"> Avenant spécifique sur des échanges d'enseignement entre l'UNIL et la HEP
HEIG-VD			<ul style="list-style-type: none"> Premier <i>Career Day</i> organisé 238 projets réalisés 7 brevets transférés DEPsys Sarl (start-up) créée 	
HESAV		<ul style="list-style-type: none"> CAS en Utilisation de la simulation dans le domaine de la santé 	<ul style="list-style-type: none"> Conférence suisse sur les patients standardisés et la simulation dans le domaine de la santé 	<ul style="list-style-type: none"> Recherche dans les domaines de la sécurité informatique, des systèmes bio-inspirés ou de l'électronique biomédicale entre l'UNIL et la HEIG-VD
ECAL			<ul style="list-style-type: none"> Expositions à l'ELAC et mandats de création 	
EESP			<ul style="list-style-type: none"> 324 prestations de service, coordonnées par le LaReSS 	<ul style="list-style-type: none"> Projets de recherche entre l'UNIL et EESP
La Source			<ul style="list-style-type: none"> Nombreuses recherches terminées et modalités de prestations de service proposées 	
HEMU			<ul style="list-style-type: none"> Conférences recherche 	
HEP	<ul style="list-style-type: none"> Master en éducation précoce spécialisée 		<ul style="list-style-type: none"> Nombreuses publications et expertises des UER 	

ⁱ Source : Rapport de gestion UNIL pour les années 2008-2012 ; Etat de Vaud : montant effectivement utilisé par l'UNIL ; autres sources : fonds en provenance du FNS, de la CTI, de Programmes Européens ainsi que des autres sources (également privées)

ⁱⁱ Contributions aux écoles cantonales : excèdent de charges pour la HEIG-VD, HESAV et l'ECAL; Contributions aux écoles privées subventionnées : subvention annuelle - forfait HES-SO = complément cantonal pour la HEdS La Source, EESP et l'HEMU respectivement

ⁱⁱⁱ Source : OFS ; autres cantons : contributions forfaitaires AHES (à l'intérieur et à l'extérieur du canton de Vaud) ; autres sources : subsides en provenance du FNS ainsi que des autres sources (également privées)

^{iv} Sources : données OFS 2012, données HES-SO 2012 (définis selon le périmètre OFS)

^v Par rapport à l'année précédente : an-(an-1) x100/an-1

