

*Quelques paradoxes
autour de la notion de
« Paysage suisse des hautes écoles »*

Blaise
Guinchard

Dans une récente étude, l'auteur de ces lignes aborde les effets de la réforme des formations professionnelles supérieures en Suisse, et plus particulièrement le passage en Haute école spécialisée pour les professions de la santé et du social dans le canton de Vaud en Suisse (Guinchard, 2006). Cet article reprend quelques conclusions pour interroger la notion de « Paysage suisse des hautes écoles », notion inventée par les autorités fédérales en regard des réformes profondes qui sont entreprises dans le champ des hautes écoles.

Qu'entend-on par Hautes écoles spécialisées (HES) ? Ces organismes existent depuis à peine dix ans en Suisse. Retenons la définition d'un groupe mandaté par le Conseil fédéral pour réfléchir au positionnement et à l'évolution des formations supérieures en Suisse :

Les HES sont des établissements de formation du niveau haute école dont l'enseignement s'inscrit en principe dans le prolongement d'une formation professionnelle de base. Elles proposent des programmes de diplôme orientés vers la pratique et préparant à des activités professionnelles. (Groupe de projet Paysage des hautes écoles 2008)

Au côté des universités et des écoles polytechniques, les HES font ainsi partie du groupe des hautes écoles.

La construction d'un Paysage suisse des hautes écoles

La mise en place des HES s'inscrit dans une série de réformes de la politique fédérale de formation, dont nous situons les prémises dans la profonde crise économique qui a frappé le pays dans les années 1990. L'origine de ces réformes repose sur volonté politique de redynamiser l'économie, et est passée par la revalorisation des professions non universitaires. L'intention première a rapidement été supplantée par d'autres qui s'inscrivent dans la mouvance de la Nouvelle gestion publique (NGP) : volonté de réformer l'État voire de l'amincir, différencier les niveaux de pilotage entre stratégique et opérationnel, volonté de faire des économies.

Nous pouvons identifier deux périodes distinctes de la mise en œuvre récente des réformes de la formation professionnelle en Suisse. Une première période couvre les années 1990 et correspond à la mise en place au niveau national des nouvelles structures de formation ainsi que de leur cadre législatif :

- entrée en vigueur de la loi fédérale sur les HES (LHES, RS 414.71) en 1995 qui détermine la répartition du financement entre la Confédération et les cantons ainsi que le mandat des HES, c'est-à-dire assurer des formations de base et complémentaires, de la recherche appliquée et du développement, ainsi que des prestations de service ;
- passage en HES pour les formations des secteurs de l'ingénierie, de la gestion et des arts appliqués.

Une seconde période débute à la fin des années 1990 et est matérialisée par :

- la révision de la Constitution fédérale en 1999 (RS 101), notamment l'article sur la formation qui permet à l'État fédéral de s'immiscer dans une politique publique jusque-là de la compétence des cantons ;

- la révision de la loi sur la formation professionnelle en 2004 (RS 412.10), déterminante pour les formations du niveau secondaire II et du niveau tertiaire non universitaire ;
- la révision de la loi fédérale sur les HES en 2005 (RS 414.71) qui a vu d'une part le transfert des formations professionnelles des domaines de la santé, du social et des arts de la compétence des cantons à celle de la Confédération ; d'autre part la fixation dans la loi des principes de la déclaration de Bologne¹.

Le souci d'adapter la formation aux besoins des milieux économiques est un élément récurrent du pilotage du système des hautes écoles, et il prend de l'ampleur avec le développement des HES. On le retrouve martelé dans les textes de la seconde période repérée ci-dessus. Ainsi, pour Éric Fumeaux, alors directeur de l'Office fédéral de la formation et de la technologie (OFFT), s'exprimant à propos de la récente réforme de la loi fédérale sur les HES, il s'agit d'« [...] améliorer la compétitivité des HES et l'employabilité d'étudiants évoluant dans un contexte toujours plus international » (Fumeaux in Spechia, 2004). Stephan Bieri, président de la Commission fédérale des HES (CFHES) affirme, à propos du processus de Bologne, que celui-ci « représente une chance extraordinaire de réorganisation basée sur des critères scientifiques et organisationnels, et répondant aux exigences du marché » (Bieri, 2005). Pour cet auteur, la qualification professionnelle des bénéficiaires des formations supérieures doit répondre aux exigences du marché du travail, et partant, des mutations économiques. Il rappelle d'ailleurs le fait que les étudiants ne peuvent plus « se fixer sur des profils professionnels nettement définis ».

C'est dans ce cadre-là que nous assistons à la construction du concept de Paysage suisse des hautes écoles, incluant les HES, les universités et les écoles polytechniques. Le Conseil fédéral dépeint abondamment cette nouvelle réalité dans son rapport sur l'encouragement à la formation et à la recherche : « Le savoir est devenu le principal facteur de production » (Conseil fédéral,

2002). Le Paysage suisse des hautes écoles répond à la « société du savoir » : la réforme se doit d'être totale et de toucher les plans de la science, de la technologie, mais aussi les champs du social, du politique et de la culture.

Tant dans les réflexions prévalant à la mise en place des HES que dans les dernières réformes en date, nous retrouvons les mêmes intentions : revitaliser l'économie, fournir au monde du travail les spécialistes dont les milieux des entreprises ont besoin et préparer les futurs employés aux exigences d'un monde du travail toujours plus flexible.

En considérant l'intégration des domaines de la santé, du social et des arts (domaines SSA) aux formations en HES, une question mérite d'être posée. Dans quelle mesure cette intégration peut-elle participer à la revitalisation de l'économie ? Dans le milieu des années 1990, il s'agissait de développer le secteur des formations professionnelles supérieures afin de doper les secteurs économiques considérés comme porteurs, notamment les champs de la gestion et de la technique. Cinq ans plus tard, en 1995, avec l'entrée en vigueur de la LHES, il s'agit peut-être avant tout de réorganiser le secteur des formations supérieures, de renforcer la position de la Suisse sur le plan international et, vraisemblablement, de procéder à des économies – autres modes de réponse à la crise économique. Tout se passe comme si, entre 1995 et le début des années 2000, la Confédération avait assis sa position en tant qu'acteur incontournable de la formation professionnelle supérieure, et ce pour mieux ancrer son programme politico-administratif sur un objectif s'inscrivant dans le cadre d'une politique générale de limitation des budgets.

La Haute école spécialisée romande

Dès l'entrée en vigueur en 1995 de la LHES, la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) voit le jour. Elle a l'ambition de regrouper les écoles du degré tertiaire des secteurs

de la technique, de la gestion et des arts appliqués. Elle est la seule HES autorisée par les autorités fédérales en Suisse romande.

En ce qui concerne les domaines de la santé et du social, les six cantons romands – accompagnés un peu plus tard de la partie francophone du canton de Berne – ont décidé de s’engager dès 1996 dans la création de la Haute école spécialisée santé-social (HES-S2). Au moment de démarrer les travaux visant la mise en place de la HES-S2, il s’agissait de réunir en réseau 22 écoles réparties sur sept cantons et ressortissant de trois domaines particuliers sur la base du principe « d’une HES romande, multisite et hétérogène » (Grand Conseil vaudois, 2001) : dix écoles du secteur des soins, quatre écoles du secteur du travail social, et huit écoles du secteur de la mobilité et réadaptation. En 2002 ont démarré les premières formations. Dès 2005, la HES-S2 a été intégrée à la HES-SO.

Ce projet de HES santé social a été rendu possible parce qu’il intégrait les multiples acteurs concernés sur les sept cantons, et qu’il était porté par la volonté des gouvernements cantonaux de l’époque. À notre avis, deux éléments ont permis la mise en route du projet : d’une part, la rapidité de démarrage du projet qui a dû prendre les autorités fédérales de court ; d’autre part, un compromis intercantonal fondé essentiellement sur l’idée de la mise en réseau des structures en place à l’époque, et qui a permis une véritable réinterprétation du projet national par les acteurs locaux. Adhérer au projet de HES-S2 a représenté pour beaucoup une occasion d’exister, une chance de perdurer et de bénéficier au passage des avantages de la revalorisation des filières, voire d’imaginer à terme un financement confédéral.

Or, durant la deuxième phase, le programme politico-administratif remodelé de la fin des années 1990 et s’inspirant de la NGP est venu brouiller l’entente intercantonale romande de départ. Exit l’idée de représentativité, exit la régionalisation, exit la proximité comme fondements unificateurs. Les moyens financiers à disposition – en quantité moindre qu’escompté au départ – ont nécessité des réajustements qui ont engendré de fortes

pressions sur beaucoup d'acteurs et d'actrices. Nombreuses sont les structures qui ont commencé à vivre le passage en HES sur le mode du danger.

Les effets des réformes au niveau cantonal

Pour déterminer la teneur de ces pressions, nous nous proposons de questionner trois éléments de la mise en œuvre de cette politique publique sur les écoles de la santé et du social dans le canton de Vaud : le contenu institutionnel, le degré de cohérence, et le degré de coordination de celle-ci avec les politiques publiques.

Interroger le contenu institutionnel revient à poser la question : « quels acteurs, selon quelles règles de jeu, avec quelles ressources sont censés contribuer à la solution du problème ? » (Knoepfel, 2006). L'angle d'approche est celui de la structure mise en place. Considérons en premier lieu le choix politique cantonal vaudois de garder une structure décentralisée. Il a pu s'agir, à un moment donné, d'un non-choix politique en regard de solutions plus centralisatrices. Ce choix repose à la fois sur l'idée de conserver les structures historiques, et sur le principe de la réalité comptable – à considérer sur les plans humains et mobiliers – de composer avec l'existant : choix de garder la plupart des différentes écoles jusqu'à ce que celles-ci décident elles-mêmes de fermer ou de fusionner. En 1997, au début des réflexions sur le passage en HES, on comptait onze écoles de la santé et deux du secteur social.

Dans le cadre des choix opérés, nous pouvons constater que les trois dernières écoles vaudoises, deux de la santé et une du social, « jouent » sur les éléments du cadre institutionnel afin de rester maîtres des contenus de la politique de formation, soit les aspects substantiels : C'est dans cette perspective que nous pouvons comprendre des événements comme la fusion volontaire entre les deux écoles privées de la santé du canton en 2004, l'instauration d'un tronc commun dans le travail social la même année ou encore

le regroupement des formations de techniciens en radiologie médicale, de physiothérapeutes, de sages-femmes et en soins infirmiers au sein d'une même école, la Haute école cantonale de la santé. Par ces stratégies, les écoles tentent de « garder la main » sur l'opérationnalisation de la HES en terre vaudoise, voire d'augmenter les rentrées financières dans le cadre d'un financement à la performance fondé sur le « mois-étudiant », sorte de clé de calcul qui fait correspondre une part du financement des écoles au nombre d'étudiants reçus.

La difficulté que nous avons eue lors de notre étude de terrain à trouver des données factuelles pour retracer de manière claire et comparable la trajectoire des trois écoles s'explique également par ces jeux autour des aspects substantiels de la politique de formation. L'absence de données et l'impossibilité décrétée d'en fournir peuvent être comprises comme une manière de limiter l'intervention d'autres acteurs, et par là même d'assurer une maîtrise sur les décisions substantielles à prendre en regard de l'avenir.

Après ce bref regard porté sur la dimension institutionnelle, nous interrogeons le degré de cohérence de la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle en terre vaudoise. Nous avons rencontré toute une série de tensions : tension entre décentralisation et centralisation, tension entre un réseau d'écoles et une école unique, tension entre les cantons et la région romande, tension entre les régions, tension entre lieux de pratiques et lieux de formation, et finalement, tension entre les filières/métiers et les domaines.

Ces tensions peuvent être résumées par des oppositions entre :

- l'autonomie et le contrôle ;
- la concurrence et la collaboration ;
- le contrôle et la responsabilisation.

Ces oppositions sont une source incontestable d'ambiguïtés qui profitent aux différents détracteurs du projet HES. Elles jouent vraisemblablement un rôle dans la limitation de la portée des actes

de mise en œuvre qui sont produits depuis le démarrage de la HES-S2 en 2002, et ce de deux manières. Premièrement, ces oppositions sont le support à un fort pouvoir de dénigrement dans la mesure où elles permettent de fédérer toutes les insatisfactions. Deuxièmement, elles sont vraisemblablement à la source d'une formidable perte d'énergie en regard des efforts organisationnels qui doivent être mis en place pour les contrebalancer.

À titre d'exemple, l'application de la décision fédérale relative au passage au programme de bachelor en 2004, alors que la formation avait démarré deux ans plus tôt sur la base d'un programme de quatre années d'études, a contraint les filières de la santé à revoir complètement leurs formations, a généré des charges de travail très lourdes, et est une source de grogne incontestable parmi les acteurs de la mise en œuvre que sont les enseignants et parmi les bénéficiaires des prestations que sont les étudiants. Il serait intéressant que l'organisation puisse évaluer les coûts économiques, humains et en terme d'image qu'une telle décision a engendrés.

Le troisième volet de notre analyse des effets du passage en HES au niveau cantonal consiste à questionner le degré de coordination du projet HES avec les autres éléments de politique professionnelle qui ont lieu aux niveaux local et national. Parmi ceux-ci, nous retenons trois éléments principaux :

- l'intégration des formations HES (domaines SSA) dans la systématique nationale des formations s'est déroulée en parallèle avec l'apparition de formations situées au niveau secondaire II : le Certificat fédéral de capacité d'assistant en soins et santé communautaire pour le volet santé, et le Certificat fédéral de capacité d'assistant socio-éducatif ; ceux-ci auront des répercussions sur l'exercice des professions de la santé et du social, répercussions qu'il est encore difficile d'estimer, notamment en terme de répartition des tâches ou en terme d'emploi ;
- pour des raisons historiques, économiques et politiques, la formation en soins infirmiers est appréhendée de manière

différente entre la Suisse alémanique, le Tessin et la Suisse romande. Depuis 2006, seuls environ 20 % de professionnels sont formés en HES en Suisse alémanique (30 % au Tessin). Les autres professionnels en soins infirmiers sont formés au sein des Écoles supérieures (écoles professionnelles de niveau tertiaire non universitaire) ;

- le système suisse de sécurité sociale s'est durci ; il exige de plus en plus des acteurs chargés de le mettre en œuvre des compétences pointues, que ce soit pour analyser les situations, imaginer des solutions d'interventions, évaluer celles-ci ou identifier les solutions les plus efficaces.

Les deux premiers éléments portent en eux un potentiel de fragilisation de la position des professions de la santé et du social dans les hautes écoles, ce qui représente sans conteste une source de difficultés dans la quête de légitimité de la nouvelle HES.

Décalage, tensions...

Suite à cette brève mise en perspective du programme politico-administratif fédéral et de ses effets au niveau local, nous posons quelques considérations conclusives relatives aux éléments relevés. Le décalage entre le programme politico-administratif national et sa mise en œuvre au niveau cantonal est une source de désordre et de tensions.

Le nombre d'acteurs en présence multiplie les interactions, et une bonne part d'entre elles a une visée uniquement régulatrice. Sur le plan de la coordination horizontale, le projet HES-S2 n'a eu de cesse, tant à l'échelle cantonale vaudoise que romande, de flirter avec l'ambiguïté entre la nécessaire coordination du réseau et l'instauration d'une concurrence entre les différents acteurs ; cette concurrence a été exacerbée par la mise en danger de l'existence même de certaines structures, de certains postes, de projets. La fermeture de quelques écoles, les licenciements abrupts puis les réengagements dans de nouvelles structures cantonales, tels qu'ils ont pu être vécus dans certains cantons, n'ont fait que

mettre en exergue cette ambiguïté. Dès lors, pour beaucoup, la gestion du projet HES ne semble plus être gouvernée par la vision d'une haute école romande, mais par celle du pragmatisme gestionnaire orienté par deux nécessités : trouver un consensus au niveau du plus petit dénominateur commun et réaliser des économies.

La dimension verticale de la coordination n'est pas moins complexe. La forte implication du politique dans le projet représente à la fois un moteur et un frein. L'engagement du politique permet de donner une assise au projet. Toutefois, lorsqu'il faudrait opter pour une position qui soit au service de la structure intercantonale ou au bénéfice de la société, donc bien souvent au détriment d'intérêts régionaux particuliers, les représentants politiques ont de grandes difficultés à les soutenir, eux qui restent des élus avec des préoccupations et des agendas politiques différents. Dans cette perspective, quelles sont les visions qui permettent aux cantons romands de présenter un front uni face à la détermination de la Confédération ?

La remarque de Frédéric Batory et al. dans leurs conclusions à l'analyse menée sur la HES-SO au début des années 2000 reste d'actualité :

Il manque à l'échelle de la Romandie [...] de véritables structures de concertation capables de passer outre les résistances visant à défendre les particularismes cantonaux et suffisamment fortes pour tenir tête également aux poussées de rationalisation, souvent réductrices, de la Confédération. (Batory et al., 2002)

La prochaine révision de la Convention intercantonale² prévue pour l'année 2008 représentera un test crucial pour mesurer la détermination des cantons à soutenir le projet de HES intercantonale romande. À ce titre, nous pouvons nous questionner, avec Agnès van Zanten (2004), pour savoir si cette nouvelle convention aura la forme d'un accord portant sur des visions partagées ou celle d'un compromis, qui n'aura alors guère plus que l'allure d'une suite de concessions faites par les acteurs ; ou pire, qui se limitera à une coordination gestionnaire des actions

de mise en œuvre. Un de nos interlocuteurs rencontrés durant l'étude de terrain résumait bien cette opposition en précisant que, pour lui, actuellement, « *on se situe dans la dérive de la standardisation qui tue toute créativité et refuse le droit à la différence en affirmant simplement que c'est mieux si c'est grand* ».

Dans cette perspective, les thèses émanant de responsables fédéraux qui affirment que « la forte hausse d'étudiants et l'introduction de la formation à deux niveaux (bachelor/master) doivent être des facteurs déterminants pour assainir la structure de l'offre. La mise en œuvre des critères de Bologne (crédits ECTS, modularisation et mobilité) favoriseront le processus de concentration » (Roulet, in Spechia, 2004), ou encore que « notre enseignement et notre recherche doivent se renforcer et atteindre une dimension toujours plus globale » (Bieri, in Spechia, 2004) sont une source de tensions qui vont perdurer. Les tensions engendrent le désordre.

...et désordre

Lors d'un colloque qui s'est déroulé fin 2005 dans le cadre de l'UNESCO, Marie-Dominique Perrot (2006) posait la question :

La Nouvelle gestion publique peut-elle remettre de l'ordre là où régnait le désordre ou, au contraire, les ordres donnés au nom de l'impératif gestionnaire débouchent-ils, en raison de leur multiplicité, sur des désordres imprévus ?

Pour reprendre sa question dans notre réflexion : le désordre relevé tient-il de la non-conformité de la mise en œuvre aux principes centraux de la réforme des hautes écoles – il serait donc en quelque sorte empreint de quelques défauts de jeunesse à remédier –, ou relève-t-il plutôt d'une volonté quasi délibérée ? Ce désordre pourra alors, dans un deuxième temps, être le prétexte, voire le moteur, d'une remise à l'ordre par le renforcement des impératifs gestionnaires.

Quelle forme prendra le projet de Paysage suisse des hautes

écoles au vu des présentes considérations ? Paysage avec un fort potentiel heuristique, critique et innovant dans lequel les acteurs bénéficieront d'un espace de liberté créatrice ; ou paysage de carte postale idyllique mais lissé et policé au nom du rendement mesuré à l'aune de critères gestionnaires ?

Selon nous, l'enjeu consiste pour les futures hautes écoles à « fabriquer » autre chose que des « administrateurs et administratrices de prestations sanitaires et sociales » certainement très doués pour élaborer des business-plans, mais qui pêcheront immanquablement lorsqu'il s'agira de penser leur action dans le respect des personnes engagées dans la complexité des situations auxquelles il conviendra de répondre, bien évidemment de manière efficiente.

Relevons la mise en garde de Walter Hesbeen (2005), lorsqu'il affirme que

[...] dans le contexte de la centration sur la tâche, de l'uniformité des pratiques, d'une attente souvent pressante de « résultats concrets » et d'une qualité professionnelle parfois réduite aux outils de mesure [...], la tentation est grande pour le professionnel de ne pas habiter sa pratique et de se limiter de la sorte [...] à *appliquer* ses savoirs ainsi que des techniques, des protocoles ou des procédures sans plus se donner l'autorisation de chercher à les *approprier* aux caractéristiques d'une situation.

Si nous ne sommes pas opposés à un certain regard de la société et des autorités sur ces lieux de fabrication de savoir et de fabrication de professionnels réflexifs que doivent devenir les HES, nous sommes d'avis que la valeur marchande, de plus envisagée à court terme, ne doit pas l'emporter sur les autres considérations, au risque de ne plus concevoir le sens de la « production » qu'en regard des bénéfices pécuniaires escomptés. Une surenchère de l'esprit gestionnaire (de Gaulejac, in Perrot, 2006) risque à terme d'entraver le développement réflexif, critique et créatif de l'organisation.

Accepté pour publication

Le 10 mai 2007

RÉFÉRENCES

- Batory, Frédéric, Pfister, Monique et Savary, Jérôme, « La Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO) : démarche chaotique ou politique publique planifiée ? », *Cahiers de l'IDHEAP*, 200/2002.
- Bieri, Stéphane, « La Formation échelonnée dans les Hautes écoles spécialisées : Les questions de contenu sont incontournables », *La Vie Économique*, n° 7/8, Berne, Secrétariat d'État à l'économie, 2005.
- Conseil fédéral, *Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 (Message FRT)*, 29 novembre 2002.
- Groupe de projet « Paysage des Hautes Écoles 2008 », *Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles*, Secrétariat d'État à l'Éducation et à la Recherche (SER), 20 octobre 2004. <http://www.sbf.admin.ch> (consulté en avril 2006).
- Guinchard, Blaise, *Haute école spécialisée santé social romande et Nouvelle gestion publique : mariage de raison ou mariage impossible ?*, Diplôme d'études approfondies en management et analyse des politiques publiques, Université de Genève, novembre 2006.
- Hesbeen, Walter, *Travail de fin d'études, travail de finitude. Se révéler l'auteur de sa pensée*, Paris, Masson, 2005.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne et Varone, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich, Verlag Rüegger, 2006 [1^{ère} éd. : 2001].
- Perrot, Marie-Dominique (dir.), *Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire. Où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé ?*, Lausanne, Réalités Sociales, 2006.
- Procès-verbal de la Séance du Grand Conseil vaudois du 20 novembre 2001.
- Spechia, Geli, « Thème du mois : le rôle des Hautes écoles spécialisées », *La Vie Économique*, n° 4, Berne, Secrétariat d'État à l'Économie, 2004.
- Van Zanten, Agnès, *Les Politiques d'éducation*, Paris, PUF, coll. « Que Sais-Je ? », n° 2396, 2004.

NOTES

1. Rappelons au passage que la déclaration de Bologne a comme objectifs principaux l'uniformisation des cursus, la comparabilité entre les formations et la mobilité.
2. En 2001, les sept cantons romands ont créé la HES-S2 au travers d'un accord intercantonal, la convention intercantonale.

Mots clés

Haute école spécialisée · politique de formation · Nouvelle Gestion Publique · gestion · désordre

Blaise Guinchard

Professeur HES à la Haute École de Santé La Source, Lausanne, vice-président suisse de PRAQSI, membre du Comité central de l'Association suisse des infirmières et infirmiers