



---

## Financement de la formation par les cantons et la Confédération

# Reporting 2022

sur la base des comptes d'État 2020 et de la statistique financière 2019

---

Tous les quatre ans, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et le Secrétariat général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (SG-CDIP) publient un rapport sur le financement passé et futur du domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) en Suisse. Ce document s'inscrit dans un contexte large d'indicateurs et de descriptions des systèmes de financement.

Le rapport est complété par un reporting annuel FRI, qui indique les chiffres actualisés. Ces documents ainsi que des détails complémentaires peuvent être consultés à l'adresse [www.sbf.admin.ch/bfib](http://www.sbf.admin.ch/bfib).

# 1 Introduction

Différentes compétences de la Confédération et des cantons sont en jeu dans le domaine de la formation, ce qui implique un financement commun (voir art. 62–63a et 66 Cst.). La responsabilité première en matière de formation incombe aux cantons. Cette attribution se reflète au niveau du financement puisque les cantons assument la majeure partie des coûts. Dans les domaines de la formation professionnelle, des universités cantonales (HEU) et des hautes écoles spécialisées (HES), la Confédération exerce des compétences de réglementation ou de coordination ainsi que des compétences financières subsidiaires. Par ailleurs, elle gère et finance les écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF), tandis que les cantons gèrent et financent les hautes écoles pédagogiques (HEP). Les articles constitutionnels sur la formation adoptés en 2006 ont clarifié les compétences existantes exercées par la Confédération et les cantons en matière de formation et les ont confirmées en substance. Un élément central introduit en 2006 est la responsabilité commune de l'espace suisse de formation, que chaque échelon assume dans sa sphère de compétences.

Les domaines de la formation professionnelle et des hautes écoles font partie des tâches liées au financement commun<sup>1</sup>, ce qui signifie que la Confédération et les cantons partagent la responsabilité financière pour leur accomplissement. La loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) prévoit une valeur indicative de 25 % pour la participation financière de la Confédération aux dépenses publiques en faveur de la formation professionnelle. La loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) prévoit depuis 2021 une participation fédérale de 20 % au montant total des coûts de référence des universités cantonales et de 30 % au montant total des coûts de référence des hautes écoles spécialisées. Ainsi, les ressources financières de la Confédération et des cantons sont placées en interdépendance.

Dans un espace de la formation, de la recherche et de l'innovation irrigué par des flux financiers de provenance diverse, il s'avère nécessaire d'avoir une vue d'ensemble commune des dépenses FRI. Depuis 2012, le SEFRI et le SG-CDIP établissent un rapport quadriennal qui donne une telle vue d'ensemble sur les domaines FRI financés en commun. Ce rapport sert également de base en matière d'information et de planification pour l'élaboration du message FRI. Sa prochaine édition sera publiée début 2023 en vue du message FRI 2025-2028. Le reporting financier FRI complète le rapport quadriennal par une actualisation annuelle des chiffres pour l'exercice sous revue et présente ainsi l'évolution des dépenses entre deux rapports.

Le présent reporting FRI 2022 fournit une brève mise à jour des chiffres sur la base de l'exercice 2020 et de la statistique financière 2019. Sa structure est toutefois légèrement modifiée par rapport aux éditions précédentes. Le reporting présente les dépenses de la Confédération et des cantons dans les domaines de la formation professionnelle et des hautes écoles, qu'ils financent conjointement. Outre les chiffres de l'exercice actuel, il recense également les dépenses selon la statistique financière (pour 2019) et la statistique des finances des hautes écoles (SHIS-FIN). L'évolution des dépenses à long terme et les dépenses dans le cadre des prescriptions légales ne sont pas traitées dans le présent reporting, mais dans le rapport sur les finances FRI à venir.

Remarque : les diverses statistiques ne sont pas directement comparables. De fortes différences sont possibles, du fait que chaque statistique est établie dans un but précis et n'illustre donc pas exactement les mêmes données. Les principales différences relevées entre les statistiques sont abordées ci-après<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Les contributions à la formation (bourses et prêts d'études) font également partie des tâches communes à la Confédération et aux cantons. Ce point ne sera cependant pas développé dans le présent document. Voir à ce propos le rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018 en réponse à la motion 13.3363 (Commission des finances CN) « Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ».

<sup>2</sup> Dans la formation professionnelle, par exemple, les prestations de la Confédération en faveur des coûts de la formation professionnelle cantonaux se calculent sur la base du relevé des coûts du SEFRI. De son côté, l'Office fédéral de la statistique (OFS) publie également, dans le cadre de la statistique financière relevée par l'Administration fédérale des finances (AFF), des

## 2 Dépenses selon les comptes d'État (Confédération et cantons)

Le tableau 1 montre les dépenses des cantons et de la Confédération affectées en 2020 aux domaines FRI de la formation professionnelle et des hautes écoles, financés conjointement, et compare les montants effectifs à ceux prévus dans le cadre du message FRI 2017-2020.

Les chiffres relatifs aux dépenses (prévisions et comptes) des cantons pour le domaine des hautes écoles sont issus d'une enquête menée chaque année auprès des cantons (enquête de la CDIP) et portant sur leurs dépenses effectives, leurs budgets et leurs plans financiers (y compris coûts d'infrastructure, voir l'annexe pour plus de détails). Les chiffres concernant les prévisions quant aux coûts de la formation professionnelle (Confédération et cantons) et les fonds prévus par la Confédération pour l'encouragement en vertu de la LEHE sont issus du message FRI 2017-2020.

**Tableau 1 – Dépenses 2020 : comparaison entre la planification (message FRI 2017-2020) et les comptes d'État 2020, en millions de francs**

|                                                                    | Confédération     |             | Cantons          |             | Total des comptes |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|
|                                                                    | Message FRI 17-20 | Compte      | Prévisions 17-20 | Compte      |                   |
| <b>Hautes écoles</b>                                               | <b>1439</b>       | <b>1452</b> | <b>5172</b>      | <b>5212</b> | <b>6664</b>       |
| Contributions de base HEU                                          | 700               | 708         | 2908             | 2953        | <b>3661</b>       |
| Contributions de base HES                                          | 550               | 555         | 1639             | 1628        | <b>2183</b>       |
| Contributions d'investissement et participation aux frais locatifs | 119               | 116         | 625              | 631         | <b>820</b>        |
| Contributions liées à des projets                                  | 70                | 73          |                  |             |                   |
| <b>Formation professionnelle</b>                                   | <b>941</b>        | <b>950</b>  | <b>2831</b>      | <b>2677</b> | <b>3627</b>       |

*Sources : message FRI 2017-2020, comptes d'État 2020, enquêtes de la CDIP 2015 (dont les résultats ont été intégrés au message FRI 2017-2020) et 2021, relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale pour l'exercice 2020.*

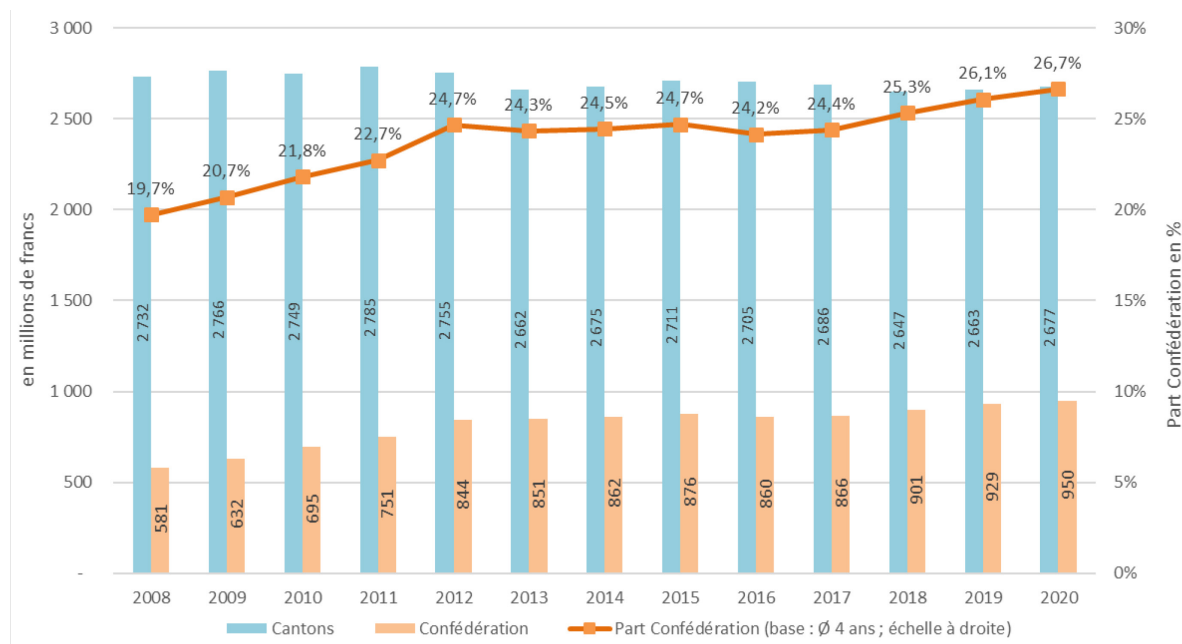
L'encouragement des hautes écoles par la Confédération en vertu de la LEHE ne bénéficie pas uniquement aux universités cantonales et aux hautes écoles spécialisées. En effet, les contributions liées à des projets peuvent aussi être versées aux hautes écoles pédagogiques ou aux établissements du domaine des EPF. Par ailleurs, l'encouragement selon la LEHE ne représente qu'une part des contributions fédérales versées aux hautes écoles cantonales (voir finances des hautes écoles, chap. 4). Les parts des coûts de référence financés par la Confédération prescrites par la loi depuis 2021 concernent uniquement les contributions fédérales de base. En ce qui concerne les montants totaux des coûts de

---

indications sur les coûts de la formation professionnelle assumés par les pouvoirs publics. Les deux statistiques ne sont pas comparables, car elles sont fondées sur des bases de données différentes (calcul des coûts SEFRI : comptes d'État sans les comptes d'investissement, saisie analytique des coûts ; statistique financière [AFF/OFS] : dépenses selon calcul des coûts/comptes d'État cantonaux/comptes des communes, y compris comptes d'investissement). Les principaux écarts par rapport au calcul des coûts du SEFRI résultent des dépenses supplémentaires, comme les bourses, l'orientation professionnelle ou les coûts administratifs des pouvoirs publics, ainsi que des différents types de gestion des coûts d'infrastructure (voir masterplan Formation professionnelle, [www.edudoc.ch](http://www.edudoc.ch)).

référence fixés par la Conférence suisse des hautes écoles (Conseil des hautes écoles), la Confédération en assume 20 % pour les universités cantonales et 30 % pour les hautes écoles spécialisées (art. 50 LEHE).

**Figure 1 Financement de la formation professionnelle 2008–2020**

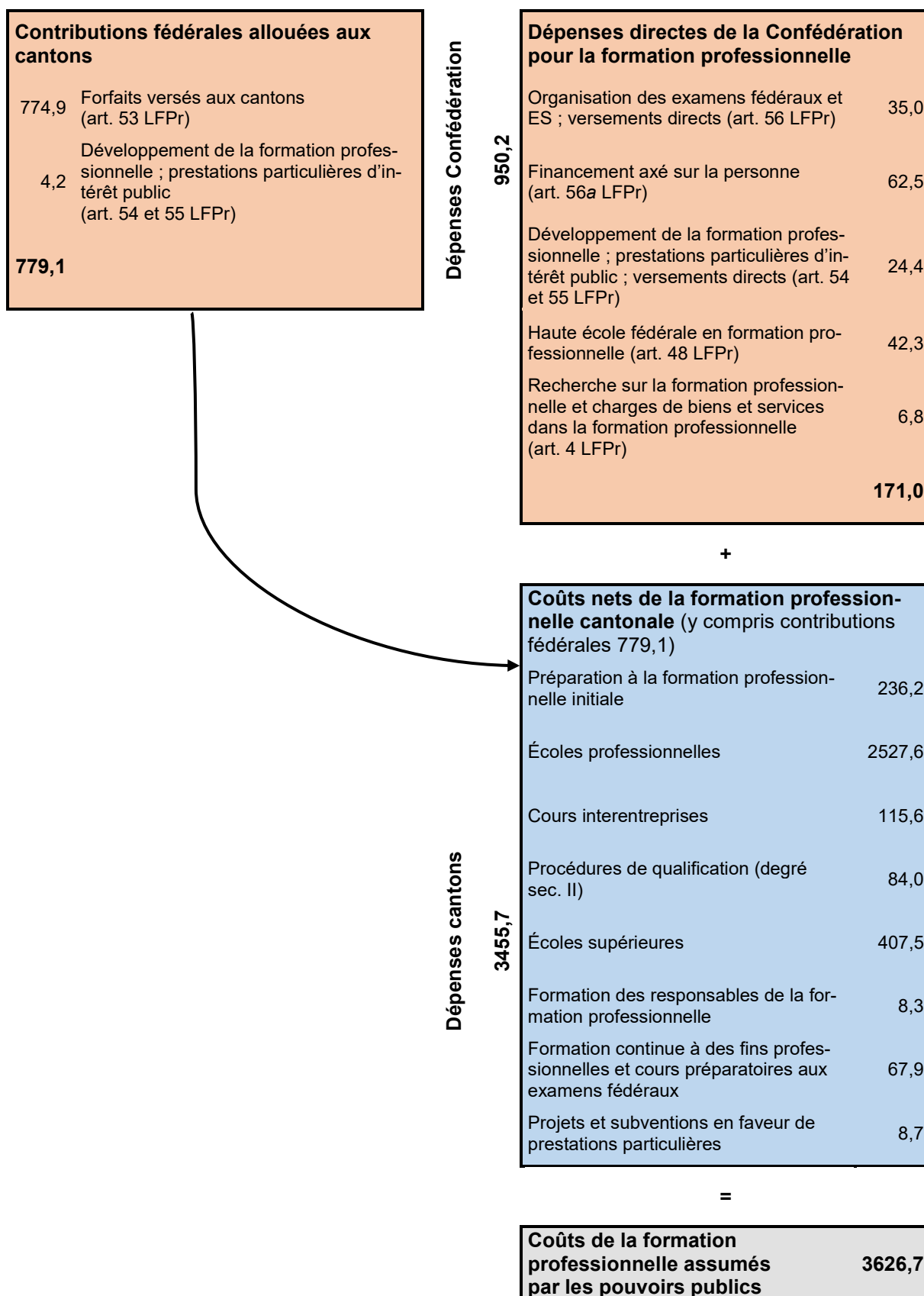


Source : comptes d'État de la Confédération 2008–2020 ; calculs par les cantons et le SEFRI.

Les contributions en faveur de la formation professionnelle comprennent les dépenses directes de la Confédération en matière de formation professionnelle et les contributions fédérales versées aux cantons (voir fig. 1). Les dépenses des cantons correspondent aux coûts nets de la formation professionnelle cantonale (voir [Relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale](#) pour plus de détails).

Pour calculer la part prise en charge par la Confédération (valeur indicative de 25 %), le montant total des dépenses de la Confédération en faveur de la formation professionnelle est mis en parallèle avec les coûts de la formation professionnelle assumés par les pouvoirs publics. Une moyenne est ensuite établie sur les quatre années précédentes (art. 59, al. 2, LFPr). Cette part s'élevait à 26,7 % en 2020.

**Figure 2 : Structure du financement de la formation professionnelle et dépenses 2020, en millions de francs**



Sources : compte d'État de la Confédération et relevé des coûts du financement de la formation professionnelle cantonale.

### 3 Statistique financière (AFF, OFS)

Le tableau 2 présente, conformément au modèle SF de la statistique financière (état en janvier 2022), les dépenses corrigées des transferts de la Confédération et des cantons en 2019 (les données pour 2020 ne sont pas encore disponibles) pour les domaines de la formation professionnelle et des hautes écoles<sup>3</sup>. La statistique financière repose sur les comptes de la Confédération et des cantons, qui sont établis de manière à permettre une comparaison entre cantons et entre la Confédération et les cantons.

Il existe des différences importantes par rapport aux chiffres mentionnés au chap. 2. Les dépenses figurant dans le tableau 2 sont réparties par domaine d'activité<sup>4</sup> et englobent par conséquent des versements autres que ceux qui sont inscrits dans les comptes d'État. Par exemple, le domaine d'activité « Hautes écoles » comprend, d'une part, des contributions qui ne sont pas toutes allouées aux hautes écoles, car une partie est imputée au domaine d'activité « Recherche », et, d'autre part, des dépenses supplémentaires qui sont à la charge des administrations fédérales et cantonales pour le domaine des hautes écoles.

La statistique financière englobe également l'ensemble du secteur des administrations publiques (conformément à la comptabilité nationale) et pas uniquement l'administration centrale comme dans les comptes d'État. Le sous-secteur des cantons recouvre par exemple les hautes écoles cantonales et pour certaines d'entre elles leurs fonds de tiers (> 1 milliard de francs)<sup>5</sup>. Il s'agit ici in fine de la vue d'ensemble du compte de financement. Aussi les chiffres englobent-ils, contrairement à ceux des comptes de résultat mentionnés précédemment, les investissements, mais pas les amortissements.

**Tableau 2 : Dépenses en 2019 selon la statistique financière (modèle SF), en millions de francs**

|                                      | <b>Confédération<br/>(2019)</b> | <b>Cantons (2019)</b> | <b>Total (2019)</b> |
|--------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|---------------------|
| <b>Hautes écoles<sup>6</sup></b>     | 2636                            | 5950                  | 8586                |
| <b>Formation professionnelle</b>     | 986                             | 3017                  | 4003                |
| Formation professionnelle initiale   | 717                             | 2783                  | 3500                |
| Formation professionnelle supérieure | 269                             | 234                   | 503                 |

Source : AFF, statistique financière.

La statistique des dépenses publiques d'éducation (ÖBA) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) repose elle aussi sur la statistique financière (modèle SF). Tout comme dans le présent rapport, cette statistique de l'OFS contient des dépenses corrigées des transferts de la Confédération et des cantons. Les transferts sont néanmoins corrigés de manière différente. Dans l'ÖBA, les paiements de transfert entre la Confédération et les cantons ne sont pris en compte qu'au niveau du bénéficiaire. Dans le tableau 2, ces transferts sont par contre pris en compte uniquement pour le secteur qui opère le transfert. Comme il existe un transfert net élevé de la Confédération aux cantons (> 2 milliards de francs) dans les domaines de la formation professionnelle et des hautes écoles, les dépenses de la Confédération dans le tableau 2 sont beaucoup plus élevées en comparaison avec les chiffres correspondants dans l'ÖBA, et celles des cantons beaucoup plus faibles.

<sup>3</sup> Des corrections a posteriori opérées par l'AFF et l'OFS peuvent induire des changements dans les années subséquentes. Les données portent sur les dépenses corrigées des transferts. Comme les transferts sont toujours rattachés aux secteurs qui les opèrent, les chiffres diffèrent des évaluations standard de la statistique financière.

<sup>4</sup> Dans la statistique financière, la répartition des dépenses entre les différents domaines d'activité n'est pas la même que celle appliquée dans l'optique des dépenses affectées au compte d'État de la Confédération.

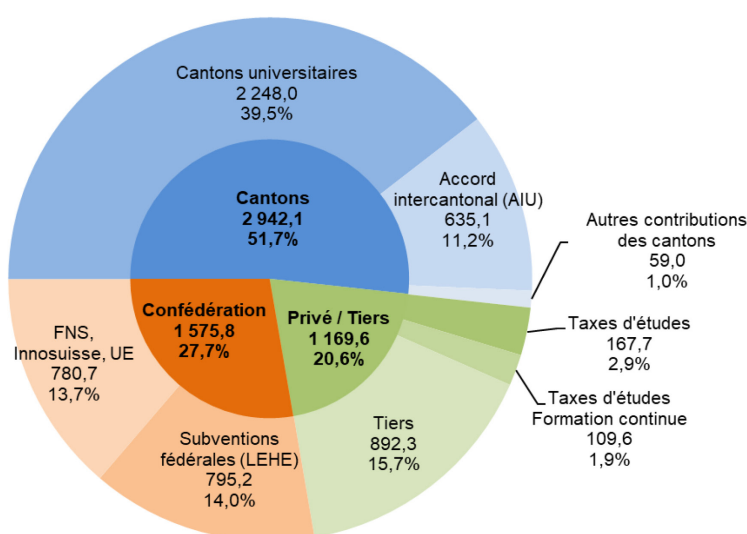
<sup>5</sup> Pour plus de précisions concernant l'objet de la statistique financière, voir [Méthodes \(admin.ch\)](#).

<sup>6</sup> Sont notamment inclus, outre les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles pédagogiques et le domaine des EPF.

## 4 Financement des hautes écoles selon la statistique des finances des hautes écoles SHIS-FIN (OFS)

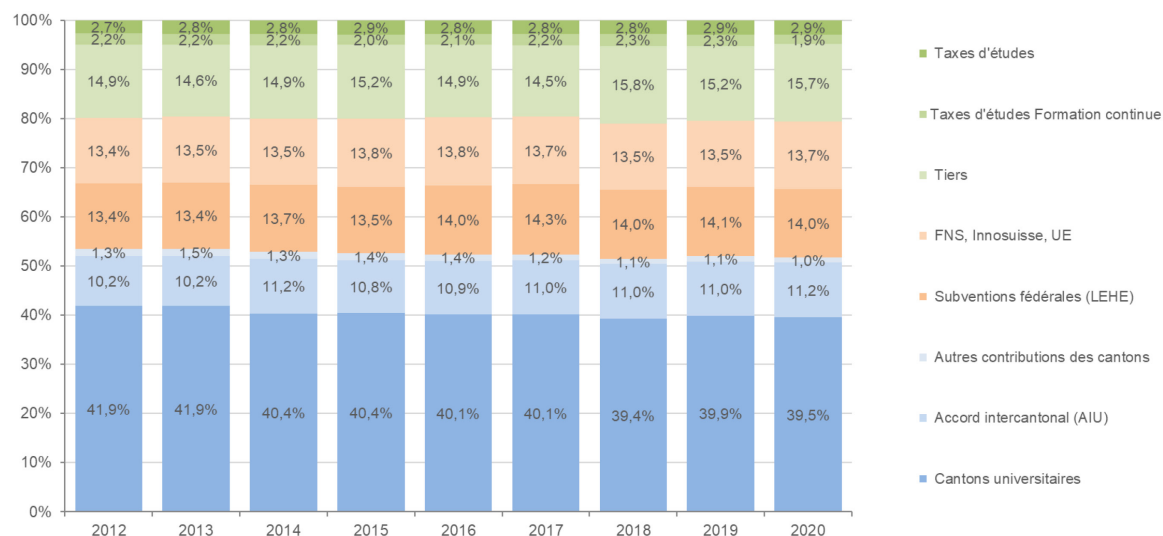
Les figures 3 et 6 mettent en évidence les montants et parts de la Confédération et des cantons dans le financement des HEU et des HES. Les données sont fournies par chaque haute école et publiées dans la statistique des finances des hautes écoles de l'OFS. Concernant la Confédération, cette statistique englobe notamment, outre les contributions au sens de la LEHE, les contributions qui sont versées aux hautes écoles par l'intermédiaire du FNS, d'Innosuisse et des programmes de recherche européens. Les données de cette statistique servent de base pour le calcul des coûts de référence et la définition du montant total de ces coûts par le Conseil des hautes écoles (voir dans les chapitres précédents).

**Figure 3 : Montants et parts de financement dans les hautes écoles universitaires en 2020**



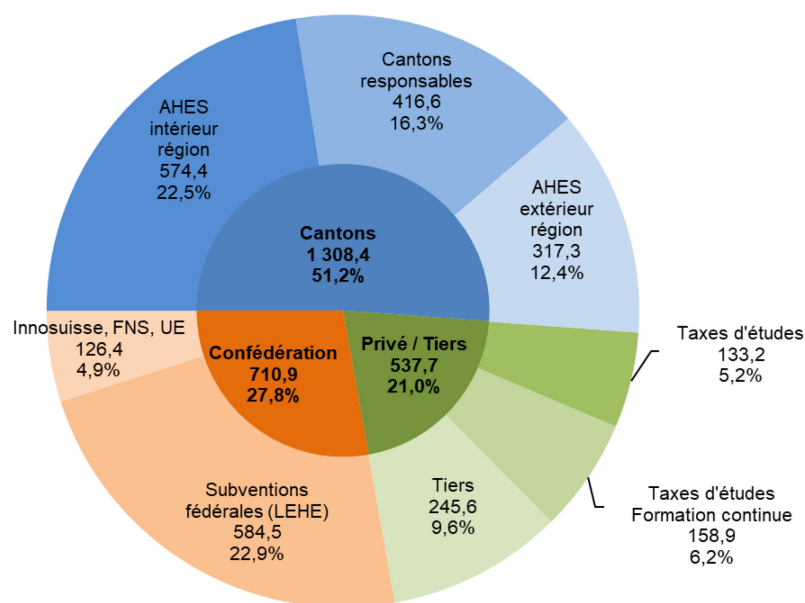
Source : Finances des hautes écoles universitaires en 2020, OFS. Graphique du SEFRI

**Figure 4 : Évolution des sources de financement des hautes écoles universitaires entre 2012 et 2020**



Source : Finances des hautes écoles universitaires 2012–2020, OFS. Graphique du SEFRI

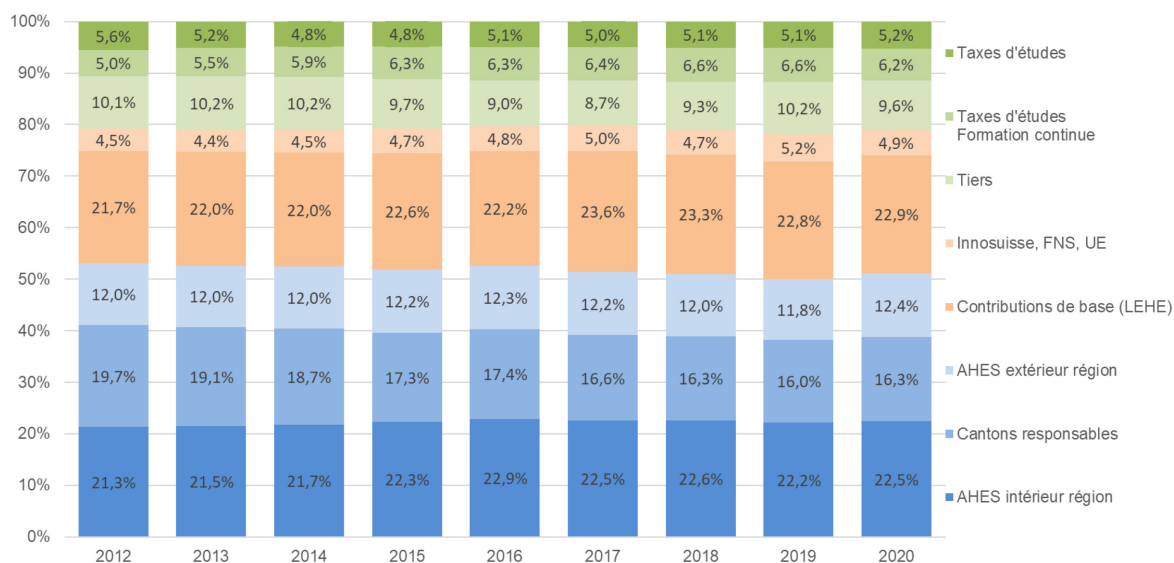
**Figure 5 : Montants et parts de financement dans les hautes écoles spécialisées en 2020**



Cantons sièges : sans les charges d'infrastructure.

Sources : Finances des hautes écoles spécialisées 2020, OFS. Taxes d'études, SEFRI.

**Figure 6 : Évolution des sources de financement des hautes écoles spécialisées entre 2012 et 2020**



Sources : *Finances des hautes écoles spécialisées 2012–2020, OFS, rétrocorrections comprises. Taxes d'études, SEFRI.*

Contrairement aux chiffres présentés dans les comptes d'État de la Confédération et des cantons, les données indiquées ici ne font pas référence aux montants dépensés par les bailleurs de fonds, mais aux recettes permettant aux bénéficiaires de couvrir leurs dépenses. D'où les différences par rapport aux chiffres mentionnés au chap. 2. Les contributions d'investissement, par exemple, ne sont prises ici en considération que partiellement. De plus, les produits d'infrastructure (environ 200 millions de francs des cantons responsables) n'apparaissent pas pour les hautes écoles spécialisées.

## 5 Conclusion

Les chiffres présentés précédemment rendent compte du système de financement des domaines de la formation professionnelle et des hautes écoles, qui sont financés conjointement par la Confédération et les cantons. Comme il a déjà été indiqué, les données ne sont comparables que jusqu'à un certain point, car elles ne concernent pas la même année de référence ni les mêmes agrégations. Dans le domaine de la formation professionnelle, la valeur indicative de 25 % pour la participation fédérale au financement des dépenses publiques a été clairement atteinte.

## Annexe 1 : Données tirées de l'enquête 2021 de la CDIP

L'enquête de la CDIP relève les contributions nettes versées par les cantons aux hautes écoles spécialisées, aux hautes écoles pédagogiques et aux hautes écoles universitaires et se fonde sur les comptes, les budgets et les plans financiers de l'exercice sous revue. Les coûts d'infrastructure sont inclus dans les contributions des cantons responsables. Il n'est pas toujours possible de distinguer contributions aux HES et contributions aux HEP. Les données sont ventilées entre contributions aux cantons responsables/contributions selon des accords spéciaux, contributions selon l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES), contributions selon l'accord intercantonal universitaire (AIU) et contributions en faveur de projets d'envergure.

**Tableau 3 : Contributions des cantons aux HES, HEP et HEU selon l'enquête 2021 de la CDIP (en milliers de francs)**

| Hautes écoles spécialisées |                                          |         |                     |        |           |
|----------------------------|------------------------------------------|---------|---------------------|--------|-----------|
|                            | Cantons responsables et accords spéciaux | AHES    | Projets d'envergure | Autres | Total     |
| 2019                       | 1 197 256                                | 358 959 | 144 129             | 24 899 | 1 725 243 |
| 2020                       | 1 250 988                                | 377 356 | 186 995             | 31 049 | 1 846 388 |
| 2021                       | 1 276 219                                | 362 835 | 151 570             | 37 735 | 1 828 360 |
| 2022                       | 1 277 889                                | 383 192 | 140 064             | 30 087 | 1 831 233 |
| 2023                       | 1 298 893                                | 389 696 | 188 990             | 35 140 | 1 912 719 |
| 2024                       | 1 320 642                                | 398 143 | 215 916             | 34 144 | 1 968 844 |
| 2025                       | 1 341 641                                | 402 449 | 188 447             | 34 189 | 1 966 726 |

| Hautes écoles pédagogiques |                                          |        |                     |        |         |
|----------------------------|------------------------------------------|--------|---------------------|--------|---------|
|                            | Cantons responsables et accords spéciaux | AHES   | Projets d'envergure | Autres | Total   |
| 2019                       | 541 110                                  | 87 138 | 8549                | 832    | 637 628 |
| 2020                       | 547 070                                  | 89 214 | 8284                | 2127   | 646 695 |
| 2021                       | 570 511                                  | 87 022 | 19 862              | 2700   | 680 094 |
| 2022                       | 581 718                                  | 90 521 | 9349                | 2400   | 683 988 |
| 2023                       | 587 698                                  | 91 822 | 7816                | 2100   | 689 436 |
| 2024                       | 593 289                                  | 93 004 | 2416                | 2200   | 690 909 |
| 2025                       | 597 281                                  | 93 747 | 3616                | 2200   | 696 844 |

| Universités cantonales |                      |         |                     |        |           |
|------------------------|----------------------|---------|---------------------|--------|-----------|
|                        | Cantons responsables | AIU     | Projets d'envergure | Autres | Total     |
| 2019                   | 2 342 819            | 610 919 | 295 386             | 74 841 | 3 323 965 |
| 2020                   | 2 340 148            | 613 007 | 332 662             | 79 807 | 3 365 624 |
| 2021                   | 2 371 632            | 625 694 | 370 839             | 92 631 | 3 460 796 |
| 2022                   | 2 443 546            | 647 436 | 290 917             | 73 009 | 3 454 908 |
| 2023                   | 2 478 176            | 657 555 | 306 407             | 84 489 | 3 526 627 |
| 2024                   | 2 500 829            | 662 056 | 337 221             | 72 764 | 3 572 870 |
| 2025                   | 2 524 545            | 667 438 | 319 077             | 72 807 | 3 583 867 |