

Résumé

Objectif et méthodologie

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a chargé les sociétés BSS Volkswirtschaftliche Beratung et Interface de réaliser deux évaluations de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE). Le présent rapport final comprend le paquet d'évaluation B. Il examine le système de financement selon la LEHE et comprend les questions clés suivantes :

- Quel est l'impact du système de financement sur les budgets de la Confédération et des cantons ?
- Les instruments de financement (contributions de base, contributions d'investissements et participation aux frais locatifs, contributions liées à des projets) contribuent-ils efficacement à la réalisation des objectifs prévus dans la LEHE ?

Pour répondre à ces questions, une analyse de données et de documents ainsi qu'une enquête basée sur des entretiens auprès de 45 représentants des organes politiques des hautes écoles, des différentes hautes écoles et d'autres spécialistes ont été effectuées.

Système de financement LEHE

En Suisse, les hautes écoles peuvent être divisées en hautes écoles universitaires (universités cantonales et écoles polytechniques fédérales), hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques. Le financement des hautes écoles provient de différentes sources. Pour la présente étude, les instruments de financement pertinents sont ceux de la LEHE, qui sont en vigueur depuis 2017 :

- Contributions de base : les contributions de base de la Confédération permettent d'octroyer des fonds pour couvrir les frais d'exploitation des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées. Les contributions sont calculées sur la base de coûts dits de référence, qui correspondent aux coûts moyens de l'enseignement et tiennent compte d'une part de coûts de recherche, déduction faite des fonds de tiers. La répartition des contributions entre les hautes écoles repose sur certains critères (p. ex. nombre d'étudiants, prestations de recherche). Les coûts de référence ont été introduits avec la LEHE et le modèle de répartition représente aussi un changement pour les hautes écoles spécialisées.¹ La fixation obligatoire de la part financée par la Confédération est également une nouveauté de la LEHE. En volume, les contributions de base représentent la part la plus importante de la Confédération au financement des hautes

¹ Auparavant, le financement de l'enseignement dans les hautes écoles spécialisées se faisait sur la base d'une contribution par étudiant. Le calcul des prestations des hautes écoles spécialisées se fondait sur des valeurs absolues (nombre d'étudiants de la haute école spécialisée) et non des valeurs relatives (part des étudiants de la haute école spécialisée dans l'ensemble des étudiants des hautes écoles) comme dans le modèle de répartition.

écoles (crédit 2021-2024 : universités : 2927 mio CHF, hautes écoles spécialisées : 2305,3 mio CHF).

- Contributions d'investissements et participation aux frais locatifs : les contributions d'investissements et la participation aux frais locatifs sont des contributions pour l'acquisition, l'utilisation à long terme, la construction ou la transformation de bâtiments, auxquelles peuvent prétendre les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées. Par rapport à la situation antérieure à la LEHE, la limite inférieure des dépenses donnant droit à des contributions d'investissements a été relevée. En outre, les universités ont désormais droit à des contributions au titre de participation aux frais locatifs, alors que seules les hautes écoles spécialisées y avaient droit auparavant. Pour la période d'encouragement actuelle, 459,3 millions de francs ont été alloués en tant que crédit au titre de contributions d'investissements et de participation aux frais locatifs.
- Contributions liées à des projets : les contributions liées à des projets peuvent être accordées pour des tâches ayant une portée politique significative pour l'ensemble des hautes écoles suisses. Par rapport au passé, cet instrument a été étendu aux hautes écoles spécialisées, aux hautes écoles pédagogiques et aux écoles polytechniques fédérales. À hauteur de 123,7 millions de francs, les contributions liées à des projets représentent la plus petite partie du financement (crédit 2021-2024).

Conception de la LEHE

Appréciation générale

La LEHE a pour caractéristique majeure l'uniformisation de la logique de financement des universités et des hautes écoles spécialisées, quand bien même elle tient compte simultanément des différences entre les deux types de hautes écoles. Elle se caractérise en outre, à notre avis, par une combinaison d'éléments visant l'équilibre du système. Ainsi, le système de financement repose par exemple sur les trois instruments susmentionnés. La répartition des contributions entre les hautes écoles tient compte de plusieurs critères et les contributions de base sont calculées sur la base de coûts en tenant compte néanmoins aussi d'ajustements « politiques ». En outre, le passage de l'ancien au nouveau système de financement s'est fait de manière à ce qu'il n'en résulte pas de changements trop importants pour les hautes écoles.

La répartition des contributions de base est axée sur les prestations : les hautes écoles qui ont un plus grand nombre d'étudiants ou des fonds de tiers plus importants reçoivent plus de contributions. Il y a néanmoins une exception à la règle : le critère d'activité de recherche déroge à ce principe (fonds de tiers / personnel scientifique) et favorise explicitement les universités de plus petite taille.

Le financement de la LEHE se fait par le biais de trois instruments qui comportent des objectifs distincts. Cette approche est cohérente avec la règle de Tinbergen (1 objectif = 1 instrument). La pondération des instruments est une question cruciale dans cette approche. Alors que les contributions de base sont versées sans affectation précise, les contributions liées à des projets permettent un pilotage. Actuellement, les contributions liées à des projets ne représentent qu'une petite partie du financement. La plupart des personnes interrogées estiment judicieux qu'il en soit ainsi. Cependant, certains participants à l'enquête se sont prononcés en faveur d'une augmentation des contributions liées à des projets et donc des possibilités de pilotage. Ils avancent comme argument

le fait que c'est la seule manière d'atteindre l'objectif de remaniement et de développement de portefeuille².

Thème spécial : gestion de l'incertitude

Les effectifs d'étudiants attendus sont pris en compte pour calculer les contributions de base. Certaines estimations et hypothèses sont nécessaires à cet effet. Par nature, les hypothèses relatives à l'évolution future peuvent aussi être erronées. Du fait de la pandémie de coronavirus, l'évolution prise comme hypothèse s'est avérée trop prudente, précisément au cours des dernières années. La question s'est donc posée de savoir si une compensation est nécessaire en cas d'écart (substantiel) entre l'évolution et l'hypothèse ? Les spécialistes interrogés ont des avis divergents, les représentants des hautes écoles tendant à s'opposer à une compensation a posteriori. Les personnes interrogées ont toutefois estimé important de tenir compte d'une base de départ correcte (c'est-à-dire plus élevée) lors de chaque nouvelle période d'encouragement.

Thème spécial : modèle des contributions de base et médecine humaine

En 2016, un programme spécial visant à augmenter le nombre de diplômes délivrés en médecine humaine a été lancé au moyen de contributions liées à des projets. Ce programme doit désormais être financé durablement par le biais des contributions de base. On peut se demander dans quelle mesure le modèle des contributions de base est adapté au financement des étudiants en médecine. Encourage-t-il concrètement la formation d'un nombre suffisamment élevé de diplômés dans un souci d'efficacité des coûts ? Selon nous, cette question se pose aussi pour d'autres filières d'études. En conséquence, une dérogation au modèle des contributions de base pour la médecine humaine serait difficile à justifier à notre avis. Des incitations plus importantes pourraient néanmoins être mises en place pour la médecine humaine : dans le critère des diplômes, les hautes écoles accueillant des étudiants en médecine sont en effet « désavantagées » en raison de la durée plus longue des études. Une pondération plus élevée des diplômés en médecine en humaine permettrait de compenser ce désavantage.

Mise en œuvre de la LEHE

Mise en œuvre des dispositions légales

Nous estimons que les dispositions légales sont respectées. Le montant total des coûts de référence est déterminé conformément aux dispositions légales et les parts des dépenses prévues sont prises en charge par la Confédération. Il convient toutefois de noter que la loi ne fixe que les parts de financement incombant à la Confédération. Cela sous-entend que le reste du financement est assuré en particulier par des contributions cantonales. Les cantons ne sont cependant pas légalement tenus de le faire. Le système présente donc, à notre avis, un certain déséquilibre.

Cohérence de la LEHE avec l'encouragement de la recherche

Les personnes interrogées ont estimé que la cohérence du système de financement prévu dans la LEHE avec l'encouragement de la recherche est bonne : Le coût de l'enseignement de qualité pris

² L'objectif de remaniement et de développement de portefeuille n'est certes pas expressément mentionné dans la LEHE, mais il fait partie des priorités actuelles de la CSHE pour la période 2021-2024 et est donc mentionné ici. Alors que le développement des profils concerne la différenciation des *types* de hautes écoles, le remaniement et le développement de portefeuille concernent l'orientation thématique/prioritaire de *chaque* haute école.

en compte dans le calcul des coûts de référence comprend également une part de coûts de recherche, ce qui renforce le lien entre l'enseignement et la recherche. Il découle des entretiens qu'un besoin d'agir se fait cependant sentir dans le sens opposé : l'encouragement de la recherche va à l'encontre de l'objectif de profilage. Le profil distinct des universités et des hautes écoles spécialisées ne serait pas renforcé dans la mesure où tant les universités que les hautes écoles spécialisées se voient ouvrir l'accès aux fonds de projet d'Innosuisse et du FNS.

Cohérence de la LEHE avec les conventions intercantionales

L'accord intercantonal universitaire (AIU) et l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) sont en grande partie cohérents avec la LEHE et se fondent également sur les coûts de référence. Il reste cependant quelques divergences çà et là. Ainsi, les domaines d'études ne sont pas définis de la même manière dans la LEHE que dans l'AHES. La LEHE définit en outre la durée maximale des études de manière différenciée, par bachelor et par master, alors que l'AIU tient compte de la durée d'études dans son ensemble. Enfin, les contributions dans le domaine de la médecine ne sont pas calculées dans l'AIU sur la base de coûts – à la différence de ce qui est prévu dans la LEHE.

En outre, il existe certaines différences qui ne doivent pas être considérées comme des divergences, mais qui rendent possible un écart futur : la LEHE présente une plus grande flexibilité que les conventions intercantionales. Alors que dans la LEHE, certains paramètres sont fixés par la CSHE, dans les conventions intercantionales, ils sont définis dans l'AIU ou l'AHES.

Cohérence de la LEHE avec l'apport financier de l'autorité responsable

La principale source de financement des hautes écoles est l'apport financier des autorités responsables. Ces dernières ne se réfèrent qu'en partie à la LEHE étant donné qu'elles versent également des contributions pour leurs propres étudiants en vertu de l'AIU / l'AHES. Il arrive cependant souvent que l'autorité responsable prenne par exemple en compte les coûts réels des hautes écoles et renonce à des calculs fondés sur des coûts de référence.

Conséquences pour la Confédération et les cantons

Sécurité de financement

La LEHE accroît la sécurité de financement dans le système étant donné que les contributions de la Confédération y sont fixées de manière contraignante. Un élément suscitant de l'incertitude – les programmes d'économie de la Confédération – a ainsi été éliminé du système. Toutefois, avec la part de recherche prise en compte, le système comporte toujours une certaine flexibilité et la mise en œuvre n'est pas réglée par un mécanisme fixe. L'avenir nous dira dans quelle mesure les contributions de la Confédération fluctueront en fonction de la situation financière. Outre la sécurité de financement des contributions dans leur ensemble, la question de la répartition s'avère également importante pour les hautes écoles. Sur ce point, la LEHE n'a pas changé grand-chose pour les universités cantonales. En revanche, le modèle de répartition s'applique désormais aussi aux hautes écoles spécialisées : leurs moyens dépendent donc des prestations d'autres hautes écoles, ce qui réduit les possibilités de planification.

Taux de soutien

La part de financement de la Confédération pour les contributions de base est plus faible pour les universités que pour les hautes écoles spécialisées, car les universités participent dans une plus large mesure à l'encouragement de la recherche soutenue par la Confédération. La part du financement de la Confédération dans le total des coûts de l'enseignement et de la recherche des universités et des hautes écoles spécialisées est globalement la même. Le taux de soutien (part des contributions fédérales dans le financement total) était de 28 % en 2020, tant pour les universités que pour les hautes écoles spécialisées.

Pilotage

L'instrument des contributions liées à des projets comprend explicitement une possibilité de pilotage. L'importance financière de cet instrument est toutefois relativement faible, les contributions liées à des projets représentant 2 % du total des fonds alloués par la Confédération. Pour l'instrument des contributions d'investissements de construction et la participation aux frais locatifs, certaines conditions sont imposées aux projets au niveau de la répartition des tâches et de la collaboration entre les hautes écoles. Ce critère n'est toutefois pas mis en œuvre actuellement dans le sens d'un pilotage. De même, les possibilités ponctuelles de pilotage de l'instrument des contributions de base ne sont que faiblement utilisées (on pourrait par exemple agir sur la pondération des coûts de référence en prévoyant des suppléments différenciés pour la prise en compte des prestations de recherche).

Conséquences pour d'autres domaines

L'une des conséquences involontaires de la LEHE qu'il convient de mentionner est « l'envers » des parts de financement fixes. Il est ainsi envisageable que d'éventuelles dépenses supplémentaires des contributions liées à la LEHE soient compensées au détriment d'autres domaines FRI (recherche, EPF). Un tel effet n'est actuellement pas observé dans la recherche. En ce qui concerne les contributions allouées aux EPF, on constate une augmentation en valeur absolue au cours des dernières années, alors que les contributions par étudiant diminuent. L'évolution future reste à voir.

Répartition du financement

Comme les contributions des cantons (responsables) ne sont pas fixées dans la LEHE, la répartition financière entre la Confédération et les cantons pourrait changer. Toutefois, il existe un effet de rétroaction dans le système. Si le financement des cantons responsables diminue systématiquement, les coûts des hautes écoles diminueront (devront diminuer). Par conséquent, les contributions de la Confédération, qui se fondent sur les coûts, seront également réduites. À l'inverse, si les contributions des cantons augmentent, les contributions de la Confédération augmenteront également. Pour la Confédération, cela signifie que les contributions fédérales sont indirectement « couplées » aux contributions des autorités responsables. Pour les hautes écoles, il en résulte le cas échéant une double difficulté : si les contributions de l'autorité responsable baissent, les fonds alloués par la Confédération baissent également.

Conséquences pour les hautes écoles

Contributions de base

On peut se demander dans quelle mesure les hautes écoles se réfèrent, dans leur stratégie, à des critères de répartition des contributions de base dans la mesure où ces contributions, bien qu'importantes, se superposent à d'autres sources de financement, pour lesquelles d'autres critères sont pris en compte. En outre, les critères de répartition, respectivement les incitations qui y sont liées, ont un effet d'autant plus fort que les hautes écoles les répercutent en interne, c'est-à-dire qu'elles distribuent les contributions de la Confédération 1:1 aux départements. C'est le cas d'environ la moitié des hautes écoles interrogées, l'autre moitié utilisant ses propres critères pour la répartition interne des fonds. En ce qui concerne l'impact des contributions de base, les thèses suivantes peuvent être formulées :

- *Incitation : les hautes écoles augmentent le nombre d'étudiants.*

En cas d'économies d'échelle (c'est-à-dire lorsque les coûts supplémentaires d'un étudiant sont inférieurs aux coûts moyens), il y a une incitation à augmenter le nombre d'étudiants. Ceci est néanmoins valable dans une plus large mesure encore en cas de forfaits par tête (tels qu'ils sont ou étaient fixés dans les conventions intercantionales et dans l'ancien système de la Confédération pour les hautes écoles spécialisées). Par rapport aux forfaits par tête, la LEHE présente les différences suivantes : si le nombre d'étudiants attendu est globalement sous-estimé ou si d'autres hautes écoles obtiennent de meilleurs résultats dans d'autres critères, une haute école dont le nombre d'étudiants reste inchangé perd des contributions financières.

- *Incitation : les hautes écoles réduisent leurs coûts.*

Comme les coûts de référence se basent sur la moyenne des coûts de toutes les hautes écoles, il est financièrement intéressant pour une haute école d'avoir des coûts inférieurs à la moyenne. Cette incitation n'est toutefois pas imputable à la LEHE, car les hautes écoles dont les coûts étaient bas profitaient déjà d'un avantage financier dans l'ancien système (aussi bien les universités que les hautes écoles spécialisées).

- *Incitation : les hautes écoles privilégient les offres financièrement attractives.*

Plusieurs hautes écoles ont indiqué que les incitations de la LEHE (ou de l'ensemble du système de financement) influencent l'offre d'études. L'influence de la LEHE se fait surtout sentir dans les nouvelles filières d'études. Il n'a cependant pas été fait mention d'une suppression ou d'une modification de filières d'études existantes. Les personnes interrogées ont également confirmé l'élément suivant : il n'y a pas eu de fixation de priorités. Certes, le système de financement crée certaines incitations par le biais des économies d'échelle décrits ci-dessus, mais ces incitations ne semblent pas être assez fortes pour déclencher un remaniement et un développement de portefeuille. Ceci peut être aussi dû à des intérêts relevant de politique régionale.

- *Incitation : la durée des études diminue (par la prise en compte des diplômés).*

Le critère du nombre de diplômés délivrés est une nouveauté introduite par la LEHE. Ce critère incite à réduire la durée des études. Par ailleurs, il peut aussi en résulter un effet inopportun, à savoir que l'obtention d'un diplôme serait facilitée et que, partant, leur qualité diminuerait. Lors des entretiens, les personnes interrogées ont toutefois réfuté l'existence ou l'éventualité d'un tel effet inopportun.

- *Incitation : les hautes écoles spécialisées augmentent leurs fonds de tiers.*

Pour ce qui est des hautes écoles spécialisées, la recherche obtient une pondération plus élevée pour le calcul des contributions de base que dans l'ancien système. Il en résulte la conséquence suivante : plusieurs hautes écoles spécialisées ont indiqué qu'elles accordaient plus d'importance à la prospection de fonds de tiers.

Contributions d'investissements et de participations aux frais locatifs

Les contributions fédérales sont perçues comme un soutien important pour les nouvelles constructions et les transformations et comme un instrument susceptible d'encourager les cantons à financer certains projets, qui n'auraient parfois pas pu être réalisés. À la question de savoir si les contributions d'investissements et la participation aux frais locatifs ont une influence directe sur la stratégie immobilière, les personnes interrogées ont généralement répondu par la négative. Selon ces mêmes personnes, si le canton est propriétaire des bâtiments, la stratégie immobilière au niveau cantonal est déterminante.

Les exigences en matière de contenu (p. ex. exigences écologiques) et l'utilisation de calculs forfaitaires basés sur des coûts de surface incitent à la qualité et à l'efficacité. D'un point de vue purement financier, les contributions d'investissements sont plus attrayantes que les participations aux frais locatifs. Ce point a parfois fait l'objet d'avis critiques : une personne interrogée a indiqué qu'une incitation accrue à la transformation ou à la densification devrait être examinée au regard du développement durable.

Les contributions soutiennent les investissements et les loyers. Les projets financés dans le cadre de partenariats public-privé (PPP) ainsi que les investissements mixtes associant le canton à des investisseurs privés ne peuvent pas être financés par des contributions d'investissements. Les avis des personnes interrogées divergeaient au moment d'évaluer l'importance des PPP pour les projets de construction dans le domaine des hautes écoles. La plupart des hautes écoles et des cantons ont indiqué que la question des PPP revêtait peu d'importance en ce qui les concerne (indépendamment de la LEHE). Tous les cantons n'étaient cependant pas du même avis. Ainsi, les PPP et les financements mixtes ont parfois été qualifiés d'intéressants et le fait qu'ils ne soient pas conciliables avec les contributions d'investissements dans la construction a aussi été critiqué.

Contributions liées à des projets

La plupart des personnes interrogées estiment que l'instrument des contributions liées à des projets est bon. Selon les spécialistes interrogés, les principaux avantages et effets sont les suivants :

- Les thèmes importants sont abordés de manière commune et coordonnée.
- Les projets et les contributions ont permis d'intensifier la collaboration existante et d'en encourager de nouvelles.
- On apprend à connaître d'autres personnes, ce qui a des répercussions au-delà du projet. Des réseaux dynamiques se développent d'eux-mêmes.
- Avec la LEHE, les hautes écoles pédagogiques ont été intégrées non seulement sur le papier, mais aussi par le biais de projets, entre autres au moyen de contributions liées à des projets.

Les effets d'aubaine concernant les contributions liées à des projets doivent être considérés comme plutôt faibles. Les projets auraient tendance à ne pas être réalisés ou à ne pas l'être dans la même mesure. Plusieurs personnes interrogées ont néanmoins exprimé le souhait de mieux

cibler les projets et de miser sur un nombre limité de projets revêtant une importance stratégique (cette façon de procéder a déjà commencé). Sur cette question, les hautes écoles de petite taille, en particulier, identifient cependant aussi des difficultés : elles ne seraient pas en mesure d'apporter la part de financement demandé à hauteur de ce qui est exigé. En ce qui concerne le développement durable, différentes expériences ont été rapportées. Dans l'ensemble, la thématique du transfert dans le fonctionnement normal est considérée comme un défi.

Conclusion

Le système de financement de la LEHE est en vigueur depuis 2017. La première évaluation ne permet pas encore d'estimer les effets à moyen et long terme. La présente évaluation a porté principalement sur la conception de la LEHE. De notre point de vue, le système de financement de la LEHE est stable et équilibré au niveau de sa conception et peut maintenant faire son œuvre. Aucun problème de fond nécessitant une adaptation rapide n'apparaît actuellement. Pour autant, il reste des défis et des questions ouvertes que l'on peut présenter comme suit :

- Contributions de base : faut-il compenser un écart substantiel entre le nombre effectif d'étudiants et le nombre attendu ?
- Contributions d'investissements et participation aux frais locatifs : une préférence pour les constructions (comparativement aux loyers) est-elle politiquement souhaitable et justifiée sur le plan du contenu ? Dans quelle mesure les financements mixtes (investisseurs privés / canton) doivent-ils être rendus possibles ?
- Contributions liées à des projets : comment favoriser le passage à l'exploitation ordinaire ? Faut-il renforcer cet instrument afin d'encourager les remaniement et développement de portefeuille ?

Il faut en outre tenir compte du court horizon d'observation, qui ne permet pas encore de voir les éventuelles adaptations (indésirables) de comportement dues aux incitations dans le financement. Par exemple : Le rapport de financement entre la Confédération et les cantons se modifie-t-il à long terme ? C'est pourquoi il est essentiel, du point de vue de l'évaluation, d'observer les évolutions futures au moyen d'un monitoring.