

Recommandations du Conseil des hautes écoles pour le prélèvement des taxes d'études dans les hautes écoles suisses

du 18 décembre 2020

Commentaire

1 Introduction

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a tenu à fin août 2018 des discussions approfondies sur les réformes structurelles qui pourraient être menées dans l'administration fédérale. Dans ce cadre, il s'est notamment penché sur la question des taxes d'études et a chargé le DEFR d'examiner dans quel cadre une augmentation des taxes d'études pourrait être poursuivie.

Les taxes d'études pour les universités cantonales (HEU), les hautes écoles spécialisées (HES) et les hautes écoles pédagogiques (HEP) sont fixées par les hautes écoles elles-mêmes ou par les collectivités dont elles dépendent. Conformément à la loi sur les EPF, les taxes d'études pour les écoles polytechniques fédérales sont fixées par le Conseil des EPF. Le Conseil des hautes écoles peut, pour sa part, émettre des recommandations sur le prélèvement des taxes d'études, en vertu de l'art. 12, al. 3, let. c LEHE.

Lors de sa séance du 21 février 2019, le Conseil des hautes écoles a accepté le principe d'examiner de façon plus approfondie la possibilité d'émettre de telles recommandations. Il a ensuite chargé la Conférence spécialisée de lui soumettre un document de base en ce sens, contenant des propositions concrètes.

1.2 Taxes d'études prélevées par les hautes écoles suisses

En accord avec la Conférence spécialisée, le SEFRI a chargé la société BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG de faire un état des lieux des taxes d'études prélevées par les hautes écoles suisses. Le rapport intitulé « Taxes d'études des hautes écoles suisses » (https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/webshop/2019/studiengebuehren-hs.pdf.download.pdf/schlussbericht_d.pdf, disponible en allemand uniquement), a été élaboré avec l'appui d'un groupe de représentants des cantons de Genève et de Saint-Gall, du SEFRI et du secrétariat général de la CDIP.

Le rapport montre que le montant total des taxes semestrielles appliquées par les hautes écoles publiques suisses va de CHF 400 à 2'000, la moyenne étant de CHF 790 par semestre. En comparaison internationale, ces taxes sont relativement modérées. Les « taxes d'études » représentent l'essentiel du montant à payer. D'autres taxes obligatoires telles que des taxes d'examen, des taxes pour les infrastructures sociales et sportives, des cotisations de membres, etc., s'y ajoutent dans certains cas. Les étudiants étrangers doivent parfois s'acquitter de taxes d'études nettement plus élevées. Près de la moitié des hautes écoles leur appliquent des tarifs différents. Elles n'utilisent toutefois pas toutes les mêmes critères pour définir le statut d'étudiant étranger. Le rapport indique que les taxes supplémentaires à payer par ces derniers dans les hautes écoles concernées sont en moyenne de CHF 1'500 par semestre. Le montant des taxes d'études varie parfois en fonction d'autres critères, comme la durée des études, le niveau d'études et le cursus suivi. Les taxes d'études ont augmenté de 10 à 12% en moyenne au

cours des dix dernières années. Les coûts à supporter par les hautes écoles ont toutefois connu une augmentation encore plus importante durant cette période.

1.3 Évaluation des résultats obtenus et mandat pour l'étude et la formulation de recommandations

Lors de sa réunion du 27 février 2020, le Conseil des hautes écoles a pris connaissance du rapport et discuté de sa compétence pour émettre des recommandations sur le prélèvement des taxes d'études. Le rapport et les discussions menées par le Conseil des hautes écoles ont notamment montré que les taxes d'études prélevées par les hautes écoles publiques sont le reflet des différents besoins et des différentes stratégies de ces institutions et des collectivités dont elles dépendent. En raison de l'interdépendance complexe existant entre les taxes d'études, les contributions intercantionales et les bourses d'études, le Conseil des hautes écoles estime qu'une recommandation générale d'augmenter le montant des taxes d'études n'aurait pas d'effet durable permettant des économies. Le Conseil des hautes écoles n'estime pas non plus que recommander une large harmonisation du montant de ces taxes apporterait une plus-value dès lors que, pour les cantons, l'accord intercantonal universitaire (AIU) et l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques (AHES) prévoient déjà un mécanisme efficace pour maintenir les différentes taxes dans une certaine fourchette: si les taxes d'études dépassent un certain seuil, les contributions intercantionales sont réduites (voir art. 13 AIU et art. 10 AHES).

Le Conseil des hautes écoles a donc décidé lors de sa réunion de ne pas approfondir l'examen d'éventuelles recommandations de seuils communs pour le montant des taxes d'études et l'écart admis entre les étudiants nationaux et étrangers. Ce n'est qu'en matière de *transparence* qu'il a identifié un besoin d'amélioration, notamment en lien avec la pratique d'ajustement des taxes au renchérissement, ou dans la définition de certains termes utilisés (par ex. « taxes d'études », « étudiants étrangers », etc.). Le Conseil des hautes écoles a ainsi chargé la Conférence spécialisée d'examiner ce point et de lui soumettre des propositions en ce sens pour sa réunion du 26 novembre 2020, sur la base du rapport cité et des discussions menées, en collaboration avec swissuniversities et le Comité des organisations du monde du travail.

La Conférence spécialisée a donc créé un groupe de travail composé de représentants des cantons (SG, GE, NE et BE), du secrétariat général de la CDIP, du SEFRI, de swissuniversities et du Comité des organisations du monde du travail. Ce groupe a étudié et préparé des propositions de recommandations pour améliorer la transparence dans le sens souhaité par le Conseil des hautes écoles. Il a examiné les possibilités d'une définition commune de la notion de « taxes d'études » et d'« étudiant étranger », d'une pratique commune en matière d'ajustement au renchérissement et de création d'une plateforme d'information nationale appropriée.

2 Recommandations en vue d'améliorer la transparence

2.1 Définition commune de la notion de « taxes d'études »

Le rapport cité montre non seulement que le montant des taxes d'études à proprement parler varie fortement d'une haute école à l'autre, mais également que les différences entre écoles sont dues à l'existence ou non d'autres taxes obligatoires et, le cas échéant, à leur montant (voir tableau 1 en annexe). Sur les 44 hautes écoles examinées, 17 n'opèrent pas de distinction entre les taxes d'études et les autres taxes obligatoires. Les 27 autres prélèvent, en plus des taxes d'études, de telles taxes obligatoires supplémentaires, qui présentent également une certaine diversité d'un établissement à l'autre. Au-delà des taxes d'examen, des taxes pour le programme de sport universitaire, des taxes d'inscriptions ou des cotisations de membres aux associations d'étudiants sont prélevées dans certains cas.

Pour les candidats aux études tant nationaux qu'étrangers, il est donc difficile d'obtenir à partir de ces nombreuses taxes obligatoires une vue d'ensemble du montant effectif des taxes semestrielles, permettant notamment de comparer les écoles. Une recommandation de portée nationale doit donc viser à assurer la transparence des frais totaux obligatoires par semestre.

Du point de vue du Conseil des hautes écoles, une harmonisation générale sur le plan national de la notion de « taxes d'études », prévoyant qu'elle comprend la totalité des taxes devant obligatoirement être payées chaque semestre pour étudier dans une haute école, serait difficile à mettre en œuvre. Les « taxes d'études » en tant que participation des étudiants aux frais de formation sont prévues dans les lois de bon nombre des collectivités responsables de hautes écoles. Cette notion ne pourrait donc être modifiée qu'avec l'accord des parlements compétents. Une telle mesure dans un but d'amélioration de la transparence prendrait trop de temps et serait disproportionnée.

Le Conseil des hautes écoles émet donc la recommandation suivante :

**Recommandation pour l'indication du montant total des taxes obligatoires
par semestre (« total semestriel »)**

Par « taxes d'études », il faut entendre les taxes d'études à proprement parler, c'est-à-dire les montants à payer chaque semestre à une haute école pour y suivre un cursus et constituant une contribution aux coûts de formation. Il existe par ailleurs d'autres taxes obligatoires visant à compenser d'autres « coûts » liés au programme d'études, telles que les frais d'inscription et d'examen, les cotisations aux associations, les frais d'utilisation des installations sportives, etc. Dans la rubrique « total semestriel », les hautes écoles indiquent de manière transparente toutes les taxes à payer par les étudiants chaque semestre pour suivre leur cursus et participer au programme d'étude auprès de la haute école. En plus des taxes d'études à proprement parler, ce total comprend également les autres taxes obligatoires.

2.2 Définition commune des « étudiants étrangers »

Le rapport sur les taxes d'études montre en outre que les hautes écoles suisses n'utilisent pas toutes la même définition des « étudiants étrangers » et qu'elles appliquent des critères différents pour déterminer ce statut (voir annexe, tableau 2, ainsi que le tableau 8 du rapport).

Les critères les plus fréquents de différenciation entre les étudiants nationaux et les étrangers sont les suivants:

- domicile au sens du droit civil;
- nationalité; et
- acquisition du certificat d'accès aux études.

Ces critères sont précisés dans certains cas, les étudiants étant par exemple qualifiés d'étrangers lorsqu'ils ont résidé moins de deux ans en Suisse. Le lieu de domicile des parents est parfois également pris en compte. Les hautes écoles sont 12 à considérer que la notion d'« étranger » vise tous les pays en dehors de la Suisse, 8 à considérer qu'elle vise tous les pays en dehors de la Suisse et du Liechtenstein, 2 à considérer qu'il s'agit de tous les pays en dehors de la Suisse et de l'UE et 2 à considérer qu'elle vise tous les pays en dehors des cantons signataires de l'accord intercantonal AHES. Ces définitions différentes ont pour conséquence que les mêmes personnes peuvent avoir un statut différent d'une haute école à l'autre en matière de taxes d'études.

Selon les critères appliqués par l'Office fédéral de la statistique (OFS), un étudiant est étranger s'il habitait à l'étranger au moment de l'obtention de son certificat d'accès aux études. L'OFS met ainsi

l'accent sur le système de formation dans lequel les étudiants évoluent au moment où ils obtiennent le diplôme leur donnant accès aux hautes écoles. Au sens de l'art 51, al. 4 LEHE, les étudiants sont considérés comme étrangers en lien avec l'un des critères de répartition des contributions de base dès lors que la collectivité responsable ou la haute école concernée ne reçoit pas de contributions intercantionales pour ces étudiants (AIU, AHES ou autres compensations intercantionales, comme par exemple au sein de la HES-SO ou de la FHNW). Le critère central est ici la prise en compte de l'encouragement en faveur des étudiants internationaux fourni par la Confédération et le soutien aux hautes écoles fourni pour les étudiants pour lesquels elles ne reçoivent pas de telles contributions.

Le Conseil des hautes écoles a souligné qu'il appartenait aux collectivités responsables et à leurs hautes écoles de faire la distinction entre les étudiants nationaux et étrangers lors du prélèvement des taxes d'études. Il estime qu'il n'y a pas lieu de fixer des paramètres de référence dans ce domaine. La formulation d'une définition commune de la notion d'étudiant étranger n'est ainsi motivée que par une volonté d'améliorer la transparence. Il est aujourd'hui réellement difficile pour les étudiants étrangers de comparer les taxes d'études des différentes hautes écoles puisqu'ils doivent commencer par clarifier leur statut dans chaque école avant de pouvoir avoir une vue d'ensemble.

Le Conseil des hautes écoles émet donc la recommandation suivante:

**Recommandation pour une définition commune de la notion d'étudiant étranger
pour ce qui concerne les taxes d'études**

Par « étudiants étrangers », il faut entendre les étudiants de nationalité étrangère qui avaient leur domicile légal à l'étranger au moment de l'obtention de leur certificat d'accès aux études. Les collectivités responsables et leurs hautes écoles restent libres d'appliquer le même régime en matière de taxes aux étudiants nationaux et étrangers.

Cette recommandation (en tant que variante minimale) crée une définition unifiée sur le plan national, correspondant à celle que l'OFS utilise déjà. Dans tous les cas, les hautes écoles devraient garantir une indication transparente de leurs critères de distinction entre étudiants nationaux et étrangers, de façon à ce que les (futurs) étudiants puissent comprendre en un coup d'œil s'ils auront ou non le statut d'étudiant étranger.

2.3 Mise en place d'une pratique commune en matière d'adaptation au renchérissement

Le renchérissement compte parmi les facteurs évoluant généralement de la même façon partout en Suisse. L'indice des prix à la consommation (IPC) calculé par l'OFS mesure le renchérissement des biens de consommation en Suisse. Les prévisions en matière de hausse des prix sont faites par le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles et publiées par le SECO. L'évolution des prix peut être répercutée par les hautes écoles sur leurs étudiants à travers une adaptation du montant des taxes d'études. La licéité de telles adaptations au renchérissement a notamment été confirmée par le Tribunal fédéral, en particulier en lien avec des questions concernant des délégations de compétences indéterminées prévues par la loi. Tout comme les autres taxes, les taxes d'études peuvent donc être adaptées à la hausse des prix. Afin de favoriser l'égalité de traitement entre les étudiants des différentes hautes écoles suisses, une recommandation visant à instaurer une démarche coordonnée pour l'adaptation des taxes au renchérissement pourrait être formulée. Il faut toutefois tenir compte du rapport entre les coûts et les bénéfices d'une telle pratique unifiée. Les ajustements à la hausse des prix sont en réalité à peine de l'ordre du pourcent. L'AIU et l'AHES prévoient en outre déjà des mécanismes réduisant les effets d'une augmentation trop importante des taxes (voir ch. 1.3 plus haut).

Au vu du montant des taxes d'études et des données historiques en matière de renchérissement, les adaptations des taxes au renchérissement sont trop peu significatives pour qu'un mécanisme de détermination et de coordination soit mis en place par la CSHE. Après un examen approfondi, le Conseil des hautes écoles renonce donc à une telle mesure.

2.4 Plateforme d'information nationale

Le montant des taxes d'études à payer est aujourd'hui indiqué sur les sites internet respectifs des différentes hautes écoles. Sur son site internet, swissuniversities renvoie pour cette question vers les sites des différentes hautes écoles en fournissant une liste de liens: <https://www.swissuniversities.ch/fr/service/etudier/etudier-en-suisse/taxes>.

Il manque à ce jour un récapitulatif centralisé offrant une vue d'ensemble sur les taxes d'études et sur les coûts totaux par semestre, ainsi que sur les critères appliqués pour déterminer le statut d'étudiant étranger dans les différentes hautes écoles. Une telle plateforme, devant faire l'objet de mises à jour et de maintenance régulières, doit permettre aux étudiants – en particulier étrangers – de comparer en un coup d'œil les coûts totaux par semestre des différents établissements.

Le Conseil des hautes écoles confie donc le mandat suivant à swissuniversities:

Recommandation pour le développement de la page d'information nationale sur le site de swissuniversities:

La page actuelle du site de swissuniversities <https://www.swissuniversities.ch/fr/service/etudier/etudier-en-suisse/taxes> présente un récapitulatif par type de haute école, indiquant de façon transparente les taxes à payer par les étudiants immatriculés dans les différentes hautes écoles, comprenant notamment les rubriques « total semestriel » et « statut d'étudiant étranger ». Le site est mis à jour en cas de modification importante, mais au moins une fois par an et maintenu par swissuniversities en collaboration avec les hautes écoles. Les liens vers les informations complémentaires sur les sites internet des différentes hautes écoles sont gardés.

Par ailleurs, un nouveau site (par ex. www.taxesdetudes.ch) est créé. Un lien sur le site actuel de swissuniversities ainsi qu'un référencement pour les moteurs de recherche y faciliteront l'accès.

3 Mise en œuvre des recommandations

Les présentes recommandations du Conseil des hautes écoles pour le prélèvement des taxes d'études n'ont pas d'effet directement contraignant, en dehors des mandats concrets confiés à swissuniversities (ch. 2.4). Néanmoins, en tant qu'expression de la volonté du plus haut organe politique suisse des hautes écoles, elles sont dans une large mesure orientées et adaptées pour donner lieu à une pratique commune dans les domaines visés. Les membres du Conseil des hautes écoles sont également responsables de veiller à ce que leurs recommandations soient obligatoirement prises en compte par leurs hautes écoles. Le Conseil des hautes écoles chargera swissuniversities de l'informer à intervalles réguliers de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations.

Annexe

1. Taxes des hautes écoles suisses (2018/19)

	Taxes d'études par semestre, étudiants nationaux	Taxes totales par semestre, étudiants nationaux	Taxes totales par semestre, étudiants étrangers
Universités			
Uni GE	435	500	500
Uni NE	425	500	775
Uni LS	580	580	580
EPFL	580	605	605
ETHZ	580	649	649
Uni ZH	720	774	1'274
Uni BE	750	784	984
Uni LU	725	810	1'110
Uni FR	720	835	985
Uni BS	850	850	850
Uni SG (BA)	1'000	1'226	3'126
UniDistance	1'300	1'300	1'300
USI	2'000	2'000	4'000
IHEID	2'500	2'500	4'000
Hautes écoles spécialisées			
HES-SO (sans EHL)	500	500	500
EHL (BA, moyenne)*	pas de données	6'826	20'944
ZFH (moyenne sans HWZ)	720	776	1'276
SUPSI	800	800	1'600
BFH (sans Macolin)	750	854	1'054
Haute école fédérale de sport de Macolin*	900	1'004	2'104
FHNW (sans la Haute école de musique)	700	825	5'125
Haute école de musique (FHNW)*	800	1'050	1'250
HSLU	800	1'038	1'038
FHO (moyenne BA)	990	1'055	1'203

HWZ (BA)	4'750	4'750	4'750
Kalaidos	6'515	6'515	6'515
Hautes écoles pédagogiques			
HEP Vaud	400	400	400
HEP BEJUNE	500	500	1'000
PH Graubünden	650	650	3'570
HEP Valais	500	700	6'700
HEP Fribourg	600	700	4'300
PH Schwyz	650	650	k.A.
PH Zug	650	650	650
PH Zürich	720	760	1'260
PH Schaffhausen	680	730	1'230
PH Thurgau	700	750	750
SUPSI	800	800	1'600
PH Luzern	695	710	710
PH Bern	750	774	774
PH FHNW	700	800	5'100
HFH (pédagogie curative ZH)	900	900	900
PH St. Gallen	800	800	800
SHLR (Logopédie Rorschach)	1'000	1'100	1'100
Autres			
IFFP (BS en formation professionnelle)*	800	850	pas de données

2. Définition des « étudiants étrangers » appliquées dans les différentes hautes écoles

	Définition des « étudiants étrangers »
Universités	
Uni BS	Pas de différenciation
Uni BE	Etudiants sans domicile au sens du droit civil en Suisse ou au Liechtenstein (au moment de l'obtention du certificat d'accès aux études de Bachelor)
Uni FR	Etudiants n'ayant pas la nationalité suisse ou celle du Liechtenstein, pas de permis de séjour C et pas de parents ayant leur domicile au sens du droit civil en Suisse ou au Liechtenstein
Uni GE	Pas de différenciation
Uni LS	Etudiants ayant obtenu leur certificat d'accès aux études à l'étranger
Uni LU	Etudiants qui étaient domiciliés à l'étranger au moment de l'obtention de leur certificat d'accès aux études
Uni NE	Etudiants de nationalité étrangère dont les parents sont domiciliés à l'étranger
Uni SG	Etudiants étrangers ayant leur domicile légal à l'étranger (au moment de l'obtention du certificat d'accès à l'université)
USI	Etudiants n'ayant pas la nationalité suisse, résidant à l'étranger au moment de l'obtention des prérequis aux études et n'étant pas réfugiés
Uni ZH	Etudiants domiciliés ni en Suisse ni au Liechtenstein (au moment de l'obtention du certificat d'accès aux études)
EPFL	Certificat d'accès aux études étranger
ETHZ	Passeport étranger
UniDistance	Pas de différenciation
IHEID	Etudiants sans permis de séjour en Suisse au moment de leur candidature et n'ayant pas payé d'impôts en Suisse. Les étudiants de MA résidant en Suisse candidats au doctorat sont considérés comme des étudiants nationaux
Hautes écoles spécialisées	
BFH	Etudiants sans domicile au sens du droit civil en Suisse ou au Liechtenstein (au moment de l'obtention du certificat d'accès aux études)
FHNW	Etudiants domiciliés hors de Suisse ou de l'UE (Haute école de musique: étudiants sans domicile au sens du droit civil en Suisse)
FHO	Etudiants n'ayant pas la nationalité suisse ou celle du Liechtenstein (HTW Coire, sinon pas de différenciation)
HES-SO	Pas de différenciation
HSLU	Pas de différenciation
HWZ	Pas de différenciation

ZFH	Etudiants étrangers sans domicile en Suisse
SUPSI	Etudiants sans domicile au sens du droit civil en Suisse ou au Liechtenstein, étudiants sans nationalité suisse, règle spéciale pour les personnes habitant Campione d'Italia
Kalaidos	Pas de différenciation
Hautes écoles pédagogiques	
HEP Vaud	Pas de différenciation
HEP BEJUNE	Etudiants étrangers sans nationalité suisse ou domicile au sens droit civil en Suisse, dont les parents n'ont pas leur domicile au sens du droit civil en Suisse
PH Graubünden	Pas de définition directe, mais taxes d'études réduites pour les étudiants nationaux et du Liechtenstein
HEP Valais	Etudiants étrangers sans domicile au sens du droit civil en Suisse ou au Liechtenstein
HEP Fribourg	Domicile hors de Fribourg ou d'un canton partie à l'accord intercantonal AHES
PH Schwyz	Etudiants ayant leur domicile hors de Suisse ou étudiants ayant été domiciliés en Suisse pendant moins de deux ans avant le début des études
PH Zug	Pas de différenciation
PH Zürich	Etudiants étrangers domiciliés au sens du droit civil hors de Suisse
PH Schaffhausen	Etudiants domiciliés hors de Suisse ou étudiants ayant été domiciliés en Suisse pendant moins de deux ans avant le début des études
PH Thurgau	Pas de différenciation
SUPSI	Etudiants sans domicile au sens du droit civil en Suisse ou au Liechtenstein, étudiants sans nationalité suisse, règle spéciale pour les personnes habitant Campione d'Italia
PH Luzern	Domicile hors de Lucerne ou d'un canton partie à l'accord intercantonal AHES
PH Bern	Pas de différenciation
PH FHNW	Etudiants domiciliés hors de Suisse ou de l'UE
HFH (Heilpädagogik ZH)	Pas de différenciation
PH St. Gallen	Pas de différenciation
SHLR (Rorschach)	Etudiants sans domicile au sens du droit civil en Suisse

Source: réglementation.