

## Commentaire de l'ordonnance CSHE sur les coûts de référence

20 mai 2019

### 1. Contexte

Selon la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE), la Confédération et les cantons garantissent que les pouvoirs publics fournissent au domaine des hautes écoles des fonds suffisants pour assurer un enseignement et une recherche de qualité. En comparaison avec les anciennes bases légales, la LEHE pose un nouveau cadre pour la planification des fonds nécessaires au financement des hautes écoles cantonales. La notion de coûts de référence constitue la nouveauté principale tant pour les hautes écoles spécialisées que pour les universités cantonales. Les coûts de référence sont les dépenses par étudiant nécessaires à un enseignement de qualité. La fixation de ces coûts de référence et du montant total des coûts de référence entrant en ligne de compte pour les contributions de base allouées par la Confédération ne relève pas d'un automatisme basé sur une formule de calcul prédéfinie. Il s'agit plutôt d'un processus de la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) qui repose sur différents paramètres et dépend de certaines décisions financières prises dans le cadre de la politique des hautes écoles.

Les compétences se déclinent comme suit en matière de finances et de politique des hautes écoles :

- La Conférence plénière définit, dans le cadre des planifications financières de la Confédération et des cantons, le cadre financier applicable à chaque période de financement (art. 43 LEHE).
- La Conférence plénière fixe les coûts de référence par étudiant et définit les groupes de domaines d'études (catégories de contributions), leur pondération et la durée maximale des études (art. 11, al. 2, let. b, et 51, al. 5, let. a, LEHE).
- Sur proposition de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, le Conseil des hautes écoles décide de la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux (art. 12, al. 3, let. e, LEHE).
- Le Conseil des hautes écoles définit les priorités et les mesures transversales nécessaires à leur mise en œuvre (art. 39, al. 1, LEHE).
- Le Conseil des hautes écoles détermine les fonds publics nécessaires au financement et par là même le montant total des coûts de référence (art. 42 LEHE). Le Conseil fédéral en est préalablement informé, conformément à l'art. 1, al. 3, O-LEHE.
- Dans le cadre du message FRI, l'Assemblée fédérale fixe un plafond de dépenses quadriennal pour les contributions de base en faveur des universités cantonales et un plafond de dépenses quadriennal pour les contributions de base destinées aux hautes écoles spécialisées (art. 48 LEHE).
- Le Conseil fédéral peut, dans le cadre du budget annuel, adapter les contributions de base allouées par la Confédération en fonction du renchérissement effectif (art. 17a O-LEHE).

Pour fixer les coûts de référence ainsi que le montant total de ces coûts, la Conférence suisse des hautes écoles (Conférence plénière) édicte une ordonnance définissant les critères correspondants.

### 2. Commentaire des dispositions

*Section 1      Objet*

*Art. 1*

L'ordonnance sur les coûts de référence édictée par la Conférence plénière précise les critères s'appliquant aux domaines suivants :

- la définition du cadre financier par la Conférence plénière conformément à l'art. 43 LEHE (voir art. 2 à 4) ;
- la fixation des coûts de référence par étudiant par la Conférence plénière conformément à l'art. 44 LEHE (voir art. 5 à 8) ;
- la fixation par le Conseil des hautes écoles du montant total des coûts de référence des hautes écoles et des autres institutions du domaine des hautes écoles pour chaque période de financement, conformément à l'art. 42 LEHE (voir art. 9).

## *Section 2 Définition du cadre financier*

Le processus est soumis, au début et à la fin, au cadre financier applicable selon l'art. 43 LEHE. Ce cadre est notamment déterminé par les plans financiers de la Confédération et des cantons. D'autres paramètres, retenus par la Conférence plénière après consultation de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, concernent :

1. les prévisions des effectifs d'étudiants (bachelor, master et doctorat) ;
2. les prévisions en matière de renchérissement.

L'Office fédéral de la statistique publie pour les projections des effectifs d'étudiants un scénario « bas », un scénario « haut » et un scénario intermédiaire appelé scénario de référence, qui présente la plus forte probabilité de correspondre à l'évolution réelle. C'est ce scénario de référence qui sert à la fixation du montant total des coûts de référence (voir plus loin).

## *Section 3 Fixation des coûts de référence*

Les articles 5 à 8 fixent le détail de la fixation des coûts de référence par étudiant.

Selon l'art. 44 LEHE, les coûts de référence sont les dépenses par étudiant nécessaires à un enseignement de qualité. Les coûts moyens de l'enseignement selon la comptabilité analytique des hautes écoles constituent la base pour la fixation des coûts de référence. Ces valeurs de base sont adaptées de sorte que les contributions publiques couvrent le financement d'un enseignement de qualité et de la recherche qui va de pair. Les spécificités des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et de leurs domaines d'études sont également prises en compte. La Conférence plénière examine et fixe les coûts de référence par étudiant en concordance avec les périodes FRI, donc normalement tous les quatre ans.

Les groupes de domaines d'études sont constitués sur la base du système d'information universitaire suisse (SIUS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Pour les universités, le SIUS compte environ 90 branches d'études, qui sont regroupées en 17 domaines d'études comparables à l'échelle de la Suisse. Pour les hautes écoles spécialisées, ce sont quelque 80 filières d'études qui sont regroupées en 13 domaines d'études (y compris le sport et la formation des enseignants) comparables à l'échelle de la Suisse.

Lorsqu'elle a fixé pour la première fois les coûts de référence pour la période FRI 2017-2020, la Conférence plénière s'est basée sur les groupes de domaines d'études existants jusqu'alors, afin d'assurer une transition vers la LEHE, dans la mesure du possible sans incidence financière. Pour les universités, les 17 domaines d'études ont été regroupés en trois groupes de domaines d'études. Pour les hautes écoles spécialisées, des différenciations ont parfois été établies au sein des domaines d'études (par ex. Musique, arts de la scène et autres arts) et quatorze groupes de domaines d'études ont été créés à partir de onze domaines d'études.

## *Art. 6 Coûts d'exploitation de l'enseignement*

Les valeurs de base pour la fixation des coûts de référence sont définies comme les coûts d'exploitation moyens de l'enseignement par étudiant dans les groupes de domaines d'études définis par la

Conférence plénière conformément à l'art. 51, al. 5, let. a, LEHE. Les coûts d'exploitation moyens correspondent aux moyennes des deux dernières années disponibles selon la comptabilité analytique des hautes écoles.

La Conférence plénière est libre de faire abstraction des écarts importants injustifiables (« valeurs extrêmes ») dans le calcul des valeurs de base (voir art. 7, « il est possible de »). Elle pourrait p.ex. décider qu'une divergence, par rapport à la moyenne suisse, de plus de 15 % des coûts d'une haute école constitue un écart important et, par conséquent, une valeur à ne pas prendre en considération (« valeur extrême »). Dans les cas où elle fait abstraction des écarts importants par rapport à la moyenne, la Conférence plénière peut notamment utiliser la valeur médiane (valeur centrale), qui correspond à la valeur qui se situe exactement « au milieu » d'une série de valeurs ordonnée dans l'ordre croissant. C'est une valeur très solide pour faire face aux valeurs dites « extrêmes ».

#### *Art. 8 Part des coûts de la recherche*

Dans un deuxième temps, la Conférence plénière complète les coûts moyens de l'enseignement en y ajoutant une part des coûts de la recherche. Il s'agit nécessairement d'une décision politique qui tient compte non seulement des possibilités financières de la Confédération et des cantons et des priorités fixées, mais aussi d'une pondération et d'une évaluation objectives des coûts moyens de l'enseignement ayant été calculés.

Dans le contexte de la révision totale de l'Accord intercantonal universitaire (AIU) en cours, il est prévu que les tarifs soient fixés par analogie avec les coûts de référence sur la base des coûts d'exploitation de l'enseignement et d'une part des coûts de la recherche. Les cantons discutent également la possibilité de prendre en compte une part des coûts de la recherche dans la détermination des tarifs prévus par l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES). Dans un souci de cohérence globale du système, il paraît approprié, lors des travaux de la CSHE, de prêter attention à ceux liés à l'Accord intercantonal universitaire.

La part des coûts de la recherche ne peut pas être supérieure aux coûts d'exploitation de la recherche restant à la charge des hautes écoles après déduction des fonds de tiers (= coûts de la recherche moins tous les fonds de tiers provenant du FNS, coûts de recherche indirects inclus, d'Innosuisse, de l'UE, des autres services fédéraux, du secteur privé, etc.).

Les coûts de référence maximaux à prendre en compte ne peuvent pas être supérieurs au calcul suivant :

*coûts d'exploitation moyens de l'enseignement*  
*+ coûts d'exploitation de la recherche restants après déduction des fonds de tiers*  
*= coûts de référence maximaux à prendre en compte*

Parallèlement à la fixation des coûts de référence, la Conférence plénière détermine la pondération des effectifs d'étudiants par groupe de domaines d'études dans le modèle de répartition des contributions de base.

#### *Section 4 Fixation du montant total des coûts de référence*

Le Conseil des hautes écoles détermine le montant total des coûts de référence (art. 9). Pour ce faire, il tient compte des composantes du cadre financier défini par la Conférence plénière et s'inscrivant dans les planifications financières de la Confédération et des cantons, à savoir :

- les hypothèses de croissance des effectifs d'étudiants selon l'Office fédéral de la statistique (scénario de référence) ;
- les estimations concernant le renchérissement compte tenu des valeurs de référence économiques les plus récentes telles qu'elles sont établies par le groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles ;

- la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

Les coûts d'exploitation de l'enseignement et la part des coûts de la recherche constituent la base permettant à la Conférence plénière de fixer le montant total des coûts de référence.

Dans la définition de la part destinée aux coûts de la recherche, le Conseil des hautes écoles a la possibilité d'intégrer des priorités et des mesures adoptées dans le cadre de la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et de la répartition des tâches. À cet égard, il adaptera la part destinée aux coûts de la recherche à la hausse ou à la baisse, en les différenciant selon le type des groupes de domaines d'études et le type de haute école, en tenant compte des planifications financières de la Confédération et des cantons. Dans les universités cantonales sont aussi à prendre en considération d'éventuels fonds de tiers à l'enseignement. Leurs coûts d'exploitation à l'enseignement peuvent contenir des fonds de tiers de la Confédération. C'est alors le cas pour une partie imputée à l'enseignement, si les salaires des collaborateurs scientifiques sont financés par le FNS et qu'ils n'effectuent pas uniquement de la recherche mais qu'ils sont aussi actifs dans l'enseignement.

Le total correspondant aux coûts d'exploitation de l'enseignement avec la part des coûts de la recherche par étudiant et par groupe de domaines d'études est ensuite multiplié par le nombre d'étudiants escompté pour la période FRI. La dernière étape consiste à prendre en compte les prévisions en matière de renchérissement. Le résultat final du calcul équivaut au montant total des coûts de référence. Par le biais des contributions de base, la Confédération finance 20 % du montant total des coûts de référence pour les universités et 30 % du même montant pour les hautes écoles spécialisées.

### **3. Adaptation des contributions de base**

La fixation d'un plafond de dépenses quadriennal pour les contributions de base inclut une hypothèse de renchérissement. Cette hypothèse repose pour chaque période de quatre ans sur la prévision disponible lors de la définition du cadre financier. Les hypothèses de renchérissement sont revues chaque année. Reste que des différences par rapport au renchérissement effectif peuvent apparaître, principalement vers la fin des périodes de financement. Le Conseil fédéral peut, dans le cadre du budget, adapter les contributions de base – qui sont en principe stables sur une période FRI – si le renchérissement réel selon l'indice suisse des prix à la consommation diffère du renchérissement escompté qui intervient dans le montant total des coûts de référence. Ce point est précisé dans l'O-LEHE.