

Staatssekretariat für Bildung und For-
schung SBF
Frau Margrit Meier
Hallwylstr. 4
3003 Bern

Lucerne, le 11 janvier 2008

G:\FDK\92\92_02_08\HFK_f_def.doc

Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE): Mise en consultation

Monsieur le Président de la Confédération
Madame la conseillère fédérale

A. Mise en consultation

Le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie ont engagé le 13 septembre 2007 la procédure de consultation sur la LAHE. Nous vous remercions de nous avoir donné l'opportunité de prendre position.

La Conférence des directeurs cantonaux des finances sera invitée à se prononcer à une période où les conséquences financières de la loi sont inconnues. Le rapport séparé sur les principes financiers, établi par le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche, contient certes des approches et des informations intéressantes concernant les grandes lignes du projet de loi, celles-ci sont cependant manifestement en phase de consultation. La CDF aurait espéré que pour ce point central, la nouvelle loi soit définie plus clairement au moment de son adhésion par les cantons, notamment avant que la LAHE soit soumise à la consultation.

B. Contexte initial

La nouvelle loi fédérale se fonde sur les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation adoptés le 20 mai 2006 par le peuple et les cantons. Il existe désormais une base légale et la possibilité d'entamer une nouvelle réglementation cohérente sur les structures et le financement des hautes écoles.

La législation a pour objectif de s'appliquer aux universités, aux hautes écoles, aux hautes écoles pédagogiques, aux autres institutions du domaine des hautes écoles relevant des cantons, aux écoles polytechniques fédérales (EPF) ainsi qu'aux autres institutions du domaine des hautes écoles relevant de la Confédération.

C. Remarques concernant le projet sur la base du catalogue de questions

1 Approuvez-vous la direction générale qu'emprunte le projet?

Il convient tout d'abord de retenir que la cohérence du financement des hautes écoles n'est en partie pas respectée. Les hautes écoles pédagogiques sont certes mentionnées et gérées dans les nouvelles dispositions qui sont proposées, mais elles ne sont pas cofinancées par la Confédération. Cela pose un problème en particulier en raison du fait qu'aujourd'hui, la formation des professeurs a lieu dans certains cantons en partie dans les universités (par ex. Fribourg et Genève) et que cette situation doit donner lieu à un cofinancement par la Confédération. Dans les autres cantons, la formation des professeurs est organisée au niveau des «hautes écoles pédagogiques» que la Confédération ne souhaite pas cofinancer. Manifestement, nous ne sommes pas prêts, à l'échelon fédéral et dans l'intérêt de la cause, à faire le pas. Il faut exiger que les hautes écoles pédagogiques soient incluses dans le financement fédéral, afin de traiter l'ensemble du domaine des hautes écoles relevant des cantons sur un pied d'égalité.

La deuxième incohérence qui surgit est la différence du montant cofinancé par la Confédération en faveur des universités d'un côté et des hautes écoles de l'autre. Pour les universités, les contributions fédérales aux dépenses déterminantes doivent s'élever à 20 % tandis qu'elles doivent atteindre 30 % pour les hautes écoles. Les hautes écoles spécialisées bénéficient par conséquent d'une meilleure participation financière par rapport aux hautes écoles universitaires, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes, d'autant plus que les phases de construction des hautes écoles spécialisées sont en grande partie déjà achevées. Une certaine opération de modification structurelle s'impose dans le paysage des hautes écoles spécialisées, laquelle pourrait être simplifiée par une opération de nivellement des instruments de financement. Certes, la Confédération alloue au domaine universitaire des fonds de recherche (FN ou CTI) plus élevés qu'au domaine des hautes écoles spécialisées. Ces fonds sont cependant attribués dans un but précis et ne profitent que de manière indirecte à l'enseignement. Le plus souvent, ils sont utilisés pour la recherche fondamentale ou pour la recherche appliquée.

Ce sont les deux universités techniques EPFZ et EPFL qui bénéficient des meilleurs financements par la Confédération. Les conditions ne sont ici pas les mêmes par rapport aux universités relevant des cantons. Le cofinancement à hauteur de 20 % des universités cantonales par la Confédération doit, dans ce contexte, être considéré avec retenue. La Confédération devrait s'engager plus intensément en faveur d'une égalité de traitement.

Les parts de financement de la Confédération proposées et son rôle prédominant dans la politique des hautes écoles (droit de veto factuel) n'ont également pas été définis dans le sens des enseignements de la RPT (principe de l'équivalence fiscale). La plus grande majorité des parts de financement des hautes écoles cantonales (plus de 2/3) incombe aux cantons. Les droits de décision dans le nouveau système de gestion de l'enseignement supérieur sont à ce sujet contradictoires. Même si l'on inclut les EPF, la part de financement de la Confédération est largement inférieure à 50 %.

Les mécanismes de financement du budget de la Confédération sont également incohérents. La Confédération participe à la prise en charge des coûts déterminants dans le cadre des crédits autorisés. C'est donc elle qui régule les activités financières de ses propres financements. Sachant que la responsabilité financière des universités et des hautes écoles incombe aux cantons, ce mécanisme représente un certain danger pour les cantons, lequel peut – et le passé l'a montré – de nouveau être d'actualité en cas de climat de tension budgétaire de la Confédération.

2 *Soutenez-vous la création des organes communs prévus avec les compétences qui leur sont accordées?*

Le regroupement des organes actuels, lequel permet d'intégrer le développement des hautes écoles, constitue un bon point du projet. Jusqu'à présent, il existait un morcellement des différentes compétences. L'enseignement supérieur sera désormais piloté et coordonné d'une seule main, c'est à dire par un organe suprême. Ce nouvel organe permettra sans aucun doute de conduire une politique des hautes écoles et de la formation plus équitable. Le mécanisme de décision au sein de cet organe, la Conférence suisse des hautes écoles, semble par ailleurs concluant. La Confédération et les cantons sont tous deux représentés dans la Conférence suisse des hautes écoles et au Conseil des hautes écoles et aucun ne peut prendre de décision sans la présence de l'autre. Ce double quorum dans le processus de décision au sein de l'assemblée plénière et le triple quorum au Conseil des hautes écoles sont judicieux. - Le problème des parts de financement de la Confédération dans le domaine des hautes écoles, lesquelles restent encore malheureusement très faibles, est mentionné plus haut.

L'autonomie des hautes écoles et des collectivités qui en ont la charge doit cependant continuer d'être prise en compte. L'objectif n'étant pas de pouvoir donner quelconque directive, mais plutôt de garantir un pilotage à travers le financement.

Il conviendra par conséquent, lors de la désignation de la Conférence suisse des hautes écoles, de veiller à ce que les représentants des gouvernements cantonaux ne soient pas uniquement des membres des directeurs de l'instruction publique, mais également et en particulier des directeurs financiers, dans le cas où l'organe doit arrêter des décisions financières importantes.

3 *Approuvez-vous le système d'accréditation proposé?*

Le système d'accréditation prévu dans le projet est judicieux. Il répond aux normes internationales et contribue à satisfaire l'assurance qualité dans le paysage des hautes écoles.

4 *Laquelle des deux variantes privilégiez-vous pour l'organisation du Conseil d'accréditation et l'agence d'accréditation nationale?*

La CDF se déclare en faveur du système le plus simple qui sera proposé: le Conseil d'accréditation suisse avec une agence suisse subordonnée pour l'accréditation et l'assurance qualité.

5 *Comment évaluez-vous la planification stratégique commune et la répartition des tâches dans les domaines où les coûts sont particulièrement élevés?*

Certaines questions se posent concernant la planification stratégique et financière dans l'enseignement supérieur. La Conférence des hautes écoles arrête la planification stratégique nationale pour le domaine des hautes écoles. Elle se fonde, pour ce faire, sur les directives de planification élaborées par les organisations qui lui sont subordonnées. Néanmoins, la Conférence des hautes écoles fait uniquement des propositions aux autorités compétentes de la Confédération et des cantons.

Dans ce mécanisme de planification stratégique, nous estimons qu'il manque l'intégration concluante des conditions-cadres financières. Les plans financiers et de développement des hautes écoles et des autres institutions du domaine des hautes écoles constituent les bases pour l'évaluation du besoin financier. Il n'apparaît pas clairement comment les éventuelles coordinations avec les modèles financiers de rang supérieur doivent avoir lieu. Certes, l'art. 40 du projet de loi précise que la Conférence suisse des hautes écoles définit les modèles financiers qui doivent être pris en compte sur une période de planification dans le cadre des plans financiers de la Confédération et des cantons et après consultation de la Conférence suisse des recteurs des hautes écoles. Il ne propose cependant pas de plans financiers consolidés des cantons, lesquels pourraient aujourd'hui être intégrés pour la prise de décision politique. Les cantons ne disposent pas tous de la même périodicité de leurs plans financiers et ne possèdent pas tous des plans financiers détaillés concernant chacun des domaines de tâches et de sous-tâches. Par ailleurs, les plans financiers des cantons sont applicables sur une base strictement volontaire. Les plans financiers de la Confédération et de la plupart des cantons ont également ceci de particulier qu'ils sont revus chaque année dans le cadre d'une planification continue, sachant que chaque année les priorités sont de nouveau définies, et ce indépendamment du résultat global du plan financier. De notre point de vue, il semble par conséquent pratiquement impossible d'identifier les plans financiers à long terme en raison des plans financiers de la Confédération et des cantons pour le développement des hautes écoles. Du fait des plans financiers de la Conférence suisse des hautes écoles, il faut exiger que chaque canton soumette chaque année ses éventuelles révisions des plans financiers, sachant que cette démarche devra conduire à une révision continue annuelle des modèles financiers de la Conférence des hautes écoles.

Pour le reste, il n'a pas été présenté comment les coûts indirects des cantons sont applicables, notamment concernant les pertes dues au transfert.

6 *Comment évaluez-vous le système de financement proposé, en particulier les principes d'identification commune des besoins financiers, l'introduction des coûts de référence et la direction des contributions de la Confédération?*

Le projet de loi prévoit par ailleurs le maintien des contributions en faveur de projets de construction. Après la mise en œuvre de la RPT, cette pratique n'est plus vraiment conforme à la RPT, étant donné qu'aucune subvention d'investissement axée sur les résultats n'est prévue. Il faudrait penser à répercuter, le cas échéant, les sommes des contributions d'investissement prévues par la Confédération sur les subventions de frais d'exploitation et à subventionner plus fortement les frais d'exploitation. Les coûts subsé-

quents résultant d'investissements pourraient, le cas échéant, être intégrés dans les frais d'exploitation.

D'un autre côté, le modèle de subvention des coûts d'investissement pose également un problème. Il est prévu dans l'art. 52, let. a que seuls les coûts dont les montants dépassent les cinq millions de francs feront l'objet d'une subvention. Cette précision représente un facteur qui risque de faire augmenter les coûts, car les collectivités qui ont la charge des hautes écoles essaieront par tous les moyens de définir des projets dont la limite sera atteinte. Il convient par conséquent de remettre en question cette limite.

La réglementation transitoire en vertu de l'art. 67 du projet de loi est un bon point. Elle permet d'introduire un allègement financier de telles institutions qui perdent par rapport à aujourd'hui des contributions de la Confédération.

Le rapport séparé sur les principes financiers et les conséquences de l'élaboration de la nouvelle loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles contient des solutions efficaces. L'objectif est d'obtenir un financement axé sur les résultats, une prise en compte des coûts de référence, une considération de tous les flux financiers, y compris les contributions AIU/OFC et d'équivalence. Les nouvelles solutions doivent être harmonisées entre elles de sorte à ce que le financement de la Confédération respecte les mêmes principes qui s'appliquent au financement intercantonal. Comme déjà mentionné précédemment, il serait bien que les universités et les hautes écoles bénéficient des mêmes prestations en pourcentage pour les coûts déterminants. Une différenciation (20 % pour les universités et 30 % pour les hautes écoles) non seulement diminue la perméabilité, mais également la transparence et la comparabilité des coûts restants qui incombent aux collectivités qui en ont la charge.

Certaines modalités du modèle de financement telles que l'étendue des suppléments pour la recherche, les indicateurs de la qualité, etc. doivent être analysées plus en profondeur. Il serait judicieux que les étudiants étrangers soient également pris en compte dans les hautes écoles. Il est encore impossible de prendre position de manière concluante sur les modèles de répartition proposés, d'autant plus que les contributions AIU/OFC sont également en phase de révision. Nous attendons encore des clarifications plus détaillées sur les mécanismes de financement.

Dans le cadre des contributions de base, la CDF souhaite attribuer plus d'importance à la recherche en tant que critère de résultat dans le sens d'une plus grande équivalence avec le financement du domaine EPF, et ce en particulier au niveau des universités cantonales. Les universités concernées assument avec leurs contributions à la recherche une tâche d'importance nationale. La recherche au sein des universités, en particulier la recherche fondamentale, contribue fortement au positionnement international de la Suisse en tant que pôle économique et scientifique.

Il faut pour finir veiller à ce que les mécanismes de financement pour les hautes écoles ne soient pas trop compliqués et opaques. Les flux de financement doivent pouvoir être planifiés pour les bénéficiaires des contributions, sachant que ceux-ci sont dans le brouillard et qu'ils devraient prendre une direction à long terme. Il faut éviter d'intégrer un grand nombre de critères.

Nous avons également constaté qu'il existe encore aujourd'hui des lacunes en rapport avec la comptabilité analytique. Il manque en particulier une délimitation claire des coûts

dans le domaine de la médecine. Les comptabilités analytiques des hautes écoles pédagogiques, également, qui de notre point de vue doivent être intégrées dans l'ensemble du système de financement, ne sont qu'en phase de construction. Il faut tout mettre en œuvre pour améliorer la qualité des comptabilités analytiques pendant la phase d'introduction de la nouvelle loi fédérale.

Avec nos meilleures salutations

**CONFERENCE DES DIRECTEURS ET
DIRECTRICES CANTONAUX
DES FINANCES**

Le vice-président

Le secrétaire:

Christian Wanner

Kurt Stalder

Copies:

- Conférences des directeurs de l'instruction publique
- Directrices et directeurs des finances