



Rapport du Conseil-exécutif en application de la motion 257-2023 « Fonder le financement des universités sur des critères objectifs »

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 11 février 2026
N° d'affaire : 2025.BKD.2820
Direction : Direction de l'instruction publique et de la culture
Classification : Non classifié

Synthèse

Le présent rapport a été rédigé sous la direction de la Direction de l'instruction publique et de la culture et avec le soutien de deux bureaux d'expertise indépendants, BAK Economics et Ecoplan, en application de la motion 257-2023 (Krähenbühl), qui a été adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'été 2024.

La première partie du rapport est consacrée à une analyse comparative des dépenses supportées par le canton de Berne pour l'enseignement supérieur. Celle-ci a été réalisée par BAK Economics dans le but de déterminer le niveau de financement de l'enseignement supérieur dans le canton de Berne par rapport à l'ensemble de la Suisse. La deuxième partie du rapport porte sur le relevé et l'évaluation comparative des modèles de financement qui existent en Suisse dans le domaine de l'enseignement supérieur, lesquels ont été réalisés par Ecoplan. Enfin, la troisième partie du rapport présente des modèles de calcul des contributions cantonales aux hautes écoles bernoises « par sujet » et basés sur des indicateurs.

La méthodologie utilisée pour le rapport « Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern » (évaluation des finances du canton de Berne), présenté par le Conseil-exécutif en 2024, a été utilisée pour l'analyse comparative, après avoir été actualisée pour l'exercice comptable 2022 et davantage différenciée selon les types de hautes écoles. Les résultats obtenus par BAK Economics montrent que le canton de Berne se situe nettement en dessous de l'indice de référence en ce qui concerne les moyens qu'il consacre à l'enseignement supérieur à l'université et en haute école spécialisée (HES). En revanche, il dépasse l'indice de référence utilisé de 1 % en ce qui concerne les moyens qu'il consacre à l'enseignement supérieur en haute école pédagogique (HEP). Le budget comparativement plus élevé qui est alloué à la formation en HEP est probablement lié au bilinguisme du canton de Berne, qui, outre sa propre HEP germanophone, soutient une HEP francophone relativement petite avec les cantons du Jura et de Neuchâtel. Dans l'ensemble, l'analyse comparative ne permet pas de conclure que le canton de Berne consacre beaucoup plus de moyens à l'enseignement supérieur que les autres cantons étudiés. Sur la base des résultats de la comparaison intercantonale, aucune adaptation du système actuel ne s'impose donc.

Le relevé réalisé par Ecoplan concernant les modèles de financement des hautes écoles suisses a montré que le canton de Berne, dont les modalités de calcul des contributions aux hautes écoles sont fixées dans les lois sur les hautes écoles, adoptait une approche similaire à celle de la plupart des autres organismes responsables de hautes écoles. Le modèle qualifié de « solution négociée » par Ecoplan est appliqué, d'une manière ou d'une autre, par la grande majorité des organismes responsables de hautes écoles. Les retours des cantons responsables de hautes écoles sont généralement positifs, de sorte que cette approche peut être considérée comme la mieux établie à l'heure actuelle.

Parmi les rares modèles qui diffèrent considérablement du modèle bernois, ni un modèle de couverture du déficit sans indicateurs (comme celui de FR), ni un système de subventionnement largement basé sur des calculs (comme celui de TI) ne sont recommandés comme alternative prometteuse. Les modèles de financement des hautes écoles qui représentent un compromis entre une marge de manœuvre politique suffisante et des éléments de contrôle objectifs basés sur des indicateurs sont ceux qui promettent la plus grande satisfaction, tant pour les organismes responsables des hautes écoles que pour les hautes écoles elles-mêmes.

Par conséquent, les modèles plutôt intéressants sont les modèles mixtes, qui comprennent une composante de calcul basée sur le nombre d'étudiantes et d'étudiants (GS, LU), ainsi que les modèles avec « solution négociée », qui impliquent un réexamen du montant des contributions à l'aide d'indicateurs de comparaison. Le modèle bernois fait partie de cette dernière catégorie.

En ce qui concerne les différentes demandes formulées dans la motion 257-2023, l'analyse comparative du financement de base cantonal du domaine des hautes écoles et la comparaison des modèles de financement appliqués par les organismes suisses responsables de hautes écoles confirment les principales affirmations faites par le Conseil-exécutif dans sa réponse à la motion. Le modèle de financement des hautes écoles bernoises, qui est appliqué sous une forme similaire par la majorité des organismes responsables de hautes écoles, n'entraîne pas de chevauchements entre les filières d'études de l'Université, de la Haute école spécialisée ou de la Haute école pédagogique, et l'approbation périodique de l'offre en matière de disciplines dans le cadre des mandats de prestations permettrait déjà aujourd'hui de prendre des mesures correctives (point 2 de la motion). Tous les mandats ou contrats de prestations des hautes écoles suisses reposent sur des indicateurs quantitatifs. Si les valeurs correspondantes ne sont pas atteintes, tous les modèles existants ne prévoient pas simplement une réduction de la contribution de l'organisme responsable, mais des mesures correctives qui font l'objet de contrôles (point 3 de la motion). Cela n'est pas surprenant, car il n'est pas judicieux pour un organisme responsable de financer une haute école peu performante et peu attrayante, mais bon marché. Au contraire, chaque organisme responsable d'une haute école a un intérêt financier direct à ce que sa haute école soit efficace, atteigne ses objectifs et soit attrayante. En ce qui concerne le point 4 de la motion, la comparaison des modèles montre que celui du canton de Berne fait partie de ceux qui délimitent très clairement le financement du fonctionnement des hautes écoles et le financement de l'infrastructure immobilière. D'autres modèles prévoient que les hautes écoles reçoivent des moyens financiers pour la location de locaux, même si, dans ce cas également, les décisions relatives aux sites et au montant du financement des bâtiments des hautes écoles restent en dernière instance du ressort de l'organisme responsable.

Étant donné qu'aucun organisme responsable d'une haute école, à l'exception du canton du Tessin, n'applique un modèle basé en grande partie sur des indicateurs et que le modèle tessinois ne peut pas être modélisé sans changements en raison des grandes différences par rapport aux conditions-cadres des hautes écoles bernoises, deux modèles hypothétiques sont présentés pour répondre à la demande formulée dans la motion de comparer des modèles de calcul « par sujet ». Ceux-ci ont été créés sur la base de chiffres réels et comparés à l'évolution réelle des contributions. Il s'agit d'un modèle basé sur les données nationales concernant les coûts (« forfait par cas ») et d'un modèle qui reprend la méthodologie déjà utilisée aujourd'hui pour vérifier la plausibilité des contributions cantonales aux hautes écoles bernoises sur la base de valeurs comparatives intercantionales.

Définir un « forfait par cas » calculé sur la base des coûts moyens réels des dernières années se révèle adéquat pour toutes les hautes écoles bernoises. Ce forfait peut constituer un complément précieux pour le contrôle des coûts, en tant qu'outil d'analyse rétrospective et élément venant enrichir les indicateurs de coûts utilisés jusqu'à présent. Cependant, s'il est utilisé dans le cadre d'un modèle « charges moins produits réels », les inconvénients (forte volatilité et risque de créer des incitations inopportunes significatives pour les hautes écoles) l'emportent sur les avantages. Ainsi, cette approche n'est pas très appropriée en tant que modèle de financement par sujet servant à établir des prévisions et à piloter les hautes écoles.

Le deuxième type de calcul, « plausibilisation », se passe des produits réels issus des comptes des hautes écoles bernoises, ce qui réduit le risque d'incitations inopportunes. Il se révèle également beaucoup moins sensible à la volatilité lors de la modélisation. La logique de l'analyse comparative est appliquée de manière systématique pour la détermination des tarifs, de sorte que les effectifs estudiantins de la haute école considérée sont la seule composante spécifique à la localisation. Les modèles de calcul fournissent également des résultats prospectifs réalistes et plausibles pour le financement de l'enseignement supérieur.

Une voie déjà empruntée par certains organismes responsables de hautes écoles est celle des modèles mixtes, qui combinent la marge de manœuvre politique offerte par la « solution négociée » avec une prise en compte obligatoire d'indicateurs pour un financement de base calculé de manière purement arithmétique. Dans ce cas, le domaine de prestations « enseignement » est exclu des processus de négociation relatifs aux autres domaines et l'indemnité qui lui est attribuée est déterminée sur la base d'indicateurs. Ce « financement de base » est complété dans la contribution de l'organisme responsable par un supplément pour les autres prestations de la haute école en faveur de sa localisation, notamment pour sa capacité de recherche. Ce supplément permet de conserver la marge de manœuvre politique de l'organisme responsable dans les négociations avec la haute école.

Du point de vue du canton de Berne, le passage à un calcul fixe des contributions, qui nécessiterait une adaptation des lois cantonales sur les hautes écoles, s'accompagnerait d'une réduction de la marge de manœuvre politique. C'est particulièrement vrai pour un calcul de type « plausibilisation », mais même en cas de modèle mixte, une partie du financement cantonal deviendrait une dépense liée, comme c'est le cas des contributions cantonales versées, en vertu des concordats sur les hautes écoles, aux établissements extracantonaux qui accueillent des étudiantes et étudiants bernois. Si les contributions sont calculées en se basant directement sur le nombre actuel d'étudiantes et d'étudiants (pour la composante « enseignement »), la dépendance directe vis-à-vis de l'évolution de ce nombre augmente, ce qui peut conduire à une plus grande volatilité et, le cas échéant, à des incitations inopportunes, par exemple en matière d'admission. Les taux de croissance actuels indiquent en outre que le volume de financement pour les hautes écoles bernoises serait plus élevé que ce que prévoit la planification financière actuelle. Du point de vue des hautes écoles, la prise en compte directe de leurs effectifs étudiants dans le calcul des contributions des organismes responsables aurait un effet plus rapide et plus contraignant sur leurs efforts pour gagner des parts de marché.

Selon l'analyse du modèle de financement des hautes écoles bernoises et des dépenses nettes actuelles du canton de Berne en comparaison nationale, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures urgemment ; la prise en compte de valeurs de référence intercantionales prévue dans les lois sur les hautes écoles s'avère probante. Parallèlement, le modèle actuel garantit une marge de manœuvre politique suffisante.

Table des matières

Synthèse 2

1. Contexte6

1.1 Structure du rapport6

2. Analyse comparative7

2.1 Résultats8

2.2 Commentaire des résultats17

3. Modèles de financement des hautes écoles suisses19

3.1 Le paysage suisse de l’enseignement supérieur et son financement.....19

3.2 État des lieux des modèles de financement22

3.3 Typologie des systèmes de financement existants31

3.4 Évaluation des types de modèles34

4. Modélisation et comparaison des modèles de financement37

4.1 Modèles à « caractère de financement par objet »37

4.2 Modèles à « caractère de financement par sujet »38

4.3 Modèles théoriques de financement par sujet : « forfait par cas » et « plausibilisation »40

4.4 Résumé52

5. Conclusions53

Annexe A 56

1. Fiches d’information56

1.1 Universités56

1.2 Hautes écoles spécialisées.....74

1.3 Hautes écoles pédagogiques89

Annexe B 109

2. Bases de calcul109

2.1 Forfaits par cas109

2.2 Données nationales relatives aux coûts112

2.3 Explications relatives au contrôle de plausibilité113

1. Contexte

Lors de la session d'été 2024, le Grand Conseil bernois a adopté la motion 257-2023 (Krähenbühl), qui charge le Conseil-exécutif de présenter dans un rapport différents modèles de financement pour les hautes écoles cantonales. Le dossier a été confié à la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC).

Dans sa réponse à la motion, le Conseil-exécutif s'est dit prêt à présenter un rapport qui permette de comparer le modèle actuel de calcul des contributions cantonales annuelles versées aux hautes écoles bernoises, à d'autres modèles, tout en tenant compte des optiques de financement par objet et par sujet. Il a ajouté que les modèles de financement utilisés par d'autres organismes cantonaux ou intercantonaux responsables de hautes écoles étaient particulièrement pertinents pour réaliser cette comparaison.

1.1 Structure du rapport

Dans un premier temps, il s'agit de poser les bases permettant d'évaluer le modèle actuel de financement des hautes écoles bernoises. Pour ce faire, nous analyserons les dépenses du canton de Berne pour l'enseignement supérieur en comparaison nationale (chapitre 2) et nous procéderons au relevé systématique et à la catégorisation de tous les modèles de financement des organismes responsables des hautes écoles en Suisse (chapitre 3). Le relevé et la catégorisation nous permettront ensuite de comparer la pratique bernoise aux modèles trouvés et de l'évaluer. Ce travail sera complété par la conception et la modélisation des modèles de calcul demandés dans la motion (chapitre 4). Enfin, les conclusions (chapitre 5) résumeront les résultats obtenus et discuteront de leur pertinence pour le canton de Berne.

Analyse comparative

En 2024 déjà, une évaluation complète des finances du canton de Berne a été réalisée à la demande de la Direction des finances. Pour le présent rapport, les champs d'activité liés à l'enseignement supérieur ont été différenciés et mis à jour pour l'exercice comptable 2022. Une fois de plus, l'institut suisse indépendant de recherche et de conseil en économie **BAK Economics** a été mandaté pour réaliser la présente étude, ce qui permet de comparer les résultats avec les données de l'année précédente.

Relevé, catégorisation et modélisation des modèles de financement des hautes écoles suisses

Le relevé et la catégorisation des modèles de financement de tous les organismes responsables des hautes écoles suisses (universités, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques) sont présentés dans ce rapport sous la forme la plus approfondie à ce jour. En plus de la discussion des résultats ci-après, l'annexe A contient des fiches d'information sur les hautes écoles suisses étudiées. Ces prestations ont été fournies par le bureau de conseil et de recherche indépendant **Ecoplan AG**. Le mandat confié à Ecoplan comprenait en outre la participation à la modélisation et à la comparaison des modèles de financement ainsi qu'à la rédaction finale des conclusions.

2. Analyse comparative

Ce chapitre présente une analyse des dépenses du canton de Berne pour le champ d'activité « enseignement supérieur » en comparaison nationale. L'approche choisie permet une analyse sur la base des « groupes de produits », c'est-à-dire que le champ d'activité « Université » est le seul à ne comprendre qu'une seule institution. D'après les groupes de produits du canton, le champ d'activité des HEP comprend la PHBern, la HEP-BEJUNE et l'Institut NMS, tandis que le champ d'activité des HES comprend la Haute école spécialisée bernoise et la HE-ARC.

BAK Economics a déjà réalisé une évaluation des finances du canton de Berne en 2023/2024 à la demande de la Direction des finances. Il s'agit d'une comparaison intercantonale systématique des dépenses nettes dans une trentaine de champs d'activité selon la classification fonctionnelle du budget. Pour le présent rapport, les principaux résultats de cette évaluation ont été mis à jour en ce qui concerne le domaine de l'enseignement supérieur. S'agissant du champ d'activité « Hautes écoles pédagogiques et hautes écoles spécialisées » publié dans l'évaluation, une analyse différenciée des deux sous-domaines a également été effectuée. Les résultats se rapportent à l'exercice comptable 2022.

Méthodologie

Les principaux aspects méthodologiques de l'analyse comparative intercantonale sont brièvement décrits ci-dessous. Pour une présentation complète des bases méthodologiques, nous vous renvoyons au rapport d'évaluation des finances du canton de Berne mentionné ci-dessus¹.

La première étape de l'analyse comparative intercantonale consiste à examiner les dépenses nettes par habitant-e pour chacun des 28 champs d'activité. Les dépenses nettes par habitant-e sont ce que l'on appelle les coûts standard ou l'indice des coûts standard (25 autres cantons = 100). Les coûts standard donnent une impression de la force avec laquelle le champ d'activité en question pèse sur les finances publiques du canton analysé (et donc de sa population).

Dans le contexte de l'examen des prestations, la comparaison intercantonale des coûts standard n'est pas très pertinente, car les cantons diffèrent parfois fortement en termes de structures de besoins, selon le champ d'activité considéré. Ainsi, il n'est pas utile d'analyser les dépenses nettes par habitant-e en lien avec les hautes écoles, car la part des étudiantes et étudiants dans les différents domaines des hautes écoles par rapport à la population varie fortement d'un canton à l'autre ou bien les cantons responsables de hautes écoles ont une structure de coûts différente de celle des autres cantons. C'est pourquoi, dans une deuxième étape de l'analyse, les différences structurelles sont filtrées à l'aide de méthodes statistiques. Les dépenses nettes corrigées des coûts structurels sont appelées coûts par cas et se rapportent aux dépenses nettes par unité de besoin.

Dans un troisième temps, il s'agit de réaliser l'analyse comparative des coûts par cas avec un groupe de cantons présentant des caractéristiques structurelles similaires à celles du canton de Berne. Cette comparaison donne l'indice des coûts par cas (ICC). Cet indice exprime, en pourcentage, l'écart des coûts par cas par rapport à la moyenne des autres cantons pour les groupes comparables.

Des coûts par cas supérieurs à la moyenne peuvent résulter d'éventuelles inefficiences et/ou d'un niveau de prestations plus élevé que la moyenne (parfois voulu stratégiquement). Ils sont particulièrement pertinents dans le contexte de l'examen des prestations. Sur la base des coûts par cas, on déduit ce que l'on appelle le différentiel de coûts d'un champ d'activité, qui exprime dans quelle mesure les dépenses nettes doivent évoluer, toutes choses égales par ailleurs, pour atteindre le niveau moyen des coûts par cas du groupe de comparaison ou d'un niveau de référence prédéfini.

¹ Il est disponible en ligne : [Résultats de l'étude comparative intercantonale 2024](#)

2.1 Résultats

2.1.1 Résultats pour le champ d'activité « Universités »

2.1.1.1 Définition et données

Définition

- Universités : fourniture de prestations d'enseignement de degré tertiaire ou de niveau 5A/6 selon la CITE 97 ; gestion, supervision, exploitation ou soutien d'universités et d'autres institutions fournissant des prestations d'enseignement de degré tertiaire ou de niveau 5A/6 selon la CITE 97 ; subsides de formation, prestations complémentaires, prêts et libéralités en argent pour les étudiantes et étudiants suivant une formation de degré tertiaire ou de niveau 5A/6 selon la CITE 97 ; 10 universités cantonales (ZH, BE, FR, BS, GS, TI, VD, NE, GE, LU) ; écoles polytechniques fédérales.

Contributions financières du canton et de ses communes

Universités	Canton	Communes	Canton et communes
Dépenses	551.4	-	551.4
Recettes	-324.1	-	-324.1
Charges de transfert	52.7	-	52.7
Autres dépenses	498.7	-	498.7
Revenus de transfert	-269.0	-	-269.0
Autres recettes	-55.1	-	-55.1
Contribution financière (dépenses nettes)	227.3	-	227.3
Part de financement	100%	0%	
Part de la contribution financière (dépenses nettes) par rapport au total des champs d'activité examinés	4.1%	0.0%	3.0%

Remarque : en mio. CHF

Source : AFF, BAK Economics

Dépenses nettes du canton par champ d'activité

Unité administrative	Direction	Dépenses nettes
28187 Office de l'enseignement supérieur	INC	1 058 903
28188 Section de l'Université	INC	41 167 943
28190 Service de conseil des hautes écoles bernoises	INC	8 848
3231 Services centraux	INC	3 164 990
Université de Berne		187 736 924
Changements statistiques		-5 797 025

Remarque : dépenses nettes du canton en CHF, hors communes

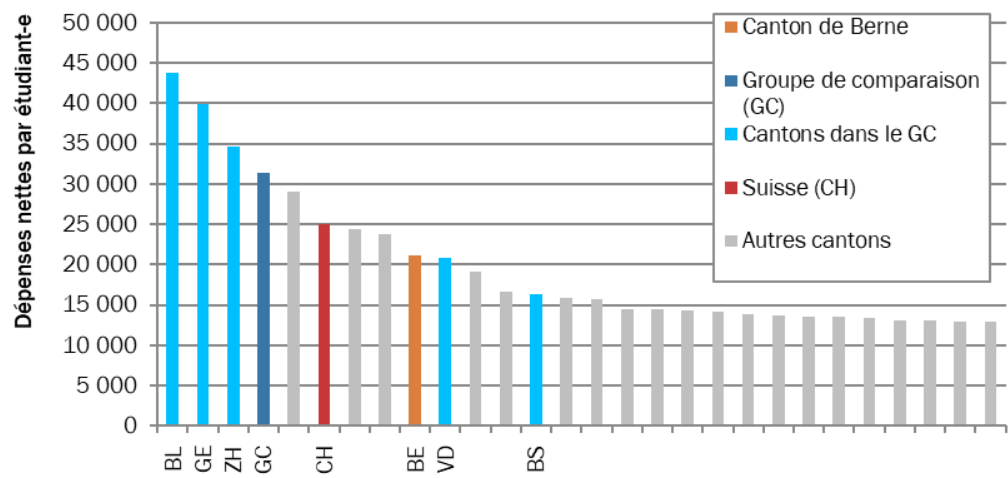
Source : AFF, BAK Economics

2.1.1.2 Analyse comparative intercantonale

Coûts standard et correction des coûts structurels

- Les coûts standard sont inférieurs de 22 % à la moyenne cantonale.
- Dans le domaine des universités, l'indicateur des besoins est le nombre d'étudiantes et d'étudiants dans les universités par canton de domicile avant le début des études. Les coûts par cas sont calculés en divisant les dépenses nettes par le nombre d'étudiantes et d'étudiants. Le groupe de comparaison est constitué des cantons qui sont responsables d'une université comptant un hôpital universitaire.

Coûts par cas



Remarque : en CHF, GC = groupe de comparaison
Source : OFS, AFF, BAK Economics

L'indice des coûts par cas indique des dépenses nettes inférieures de 33 % à la moyenne. Même avec une valeur cible de 85, il n'existe pas de différentiel de coûts. Par rapport à l'étude comparative de 2024, le résultat est quasiment inchangé.

Synthèse

Canton et communes (en mio de CHF)		Canton (en mio de CHF)		Part du canton	
Dépenses nettes :	227.3		227.3		100%
		Différentiel de coûts (en mio de CHF)			
Indice des coûts par cas BE (GC = 100)	67	Valeur cible	100	90	85
		Canton et communes	-	-	-
		Canton	-	-	-
Indice des coûts standard BE (25 autres cantons)	78				
Indice des besoins BE (25 autres cantons = 100)	92				
Facteur de coûts structurels BE	1.15				
Indicateurs de besoins					
...comme diviseur :	Étudiant-e-s (hors EPFL et EPFZ)				
...pour constituer un GC :	Canton de localisation (responsable) (avec hôpital universitaire)				
Cantons dans le GC :	ZH, BS, BL, VD, GE				

2.1.2 Résultats pour le champ d'activité « Hautes écoles pédagogiques et hautes écoles spécialisées »

2.1.2.1 Définition et données

Définition

- Hautes écoles pédagogiques : fourniture de prestations d'enseignement de degré tertiaire ou de niveau 5A selon la CITE 97 ; formation initiale des enseignantes et enseignants d'école enfantine, du degré primaire et en partie aussi des degrés secondaires I et II par la quinzaine de HEP existantes ; les HEP ont le statut de hautes écoles spécialisées, mais sont soumises au droit cantonal.
- Hautes écoles spécialisées : fourniture de prestations d'enseignement de degré tertiaire ou de niveau 5A selon la CITE 97 ; gestion, supervision, exploitation ou soutien d'universités et d'autres institutions fournissant des prestations d'enseignement de degré tertiaire ou de niveau 5A selon la CITE 97 ; subsides de formation, prestations complémentaires, prêts et libéralités en argent pour les étudiantes et étudiants suivant une formation de degré tertiaire ou de niveau 5A selon la CITE 97.

Contributions financières du canton et de ses communes

Hautes écoles pédagogiques et hautes écoles spécialisées	Canton	Communes	Canton et communes
Dépenses	412.8	-	412.8
Recettes	-166.0	-	-166.0
Charges de transfert	76.8	-	76.8
Autres dépenses	336.1	-	336.1
Revenus de transfert	-123.4	-	-123.4
Autres recettes	-42.6	-	-42.6
Contribution financière (dépenses nettes)	246.8	-	246.8
Part de financement	100%	0%	
Part de la contribution financière (dépenses nettes) par rapport au total des champs d'activité examinés	4.4%	0.0%	3.3%

Remarque : en mio. CHF

Source : AFF, BAK Economics

Dépenses nettes du canton par champ d'activité

Unité administrative	Direction	Dépenses nettes
28187 Office de l'enseignement supérieur	INC	-1 630
28189 Section des hautes écoles spécialisées	INC	55 617 753
28191 Section des hautes écoles pédagogiques	INC	18 044 994
3231 Services centraux	INC	3 838 549
BFH		108 673 801
PHBern		60 665 000

Remarque : dépenses nettes du canton en CHF, hors communes

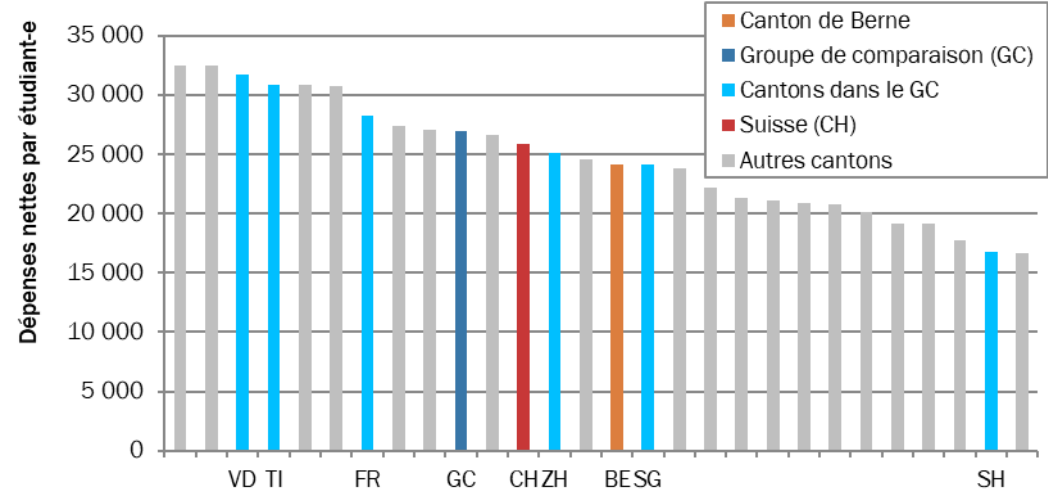
Source : AFF, BAK Economics

2.1.2.2 Analyse comparative intercantonale

Coûts standard et correction des coûts structurels

- Les coûts standard sont inférieurs de 8 % à la moyenne cantonale.
- La base de données plus détaillée que pour le champ d'activité « Universités » permet de prendre en compte les différences dans la composition des effectifs estudiantins pour le groupe de comparaison considéré. Pour créer le groupe de comparaison, les contributions moyennes des années académiques 2021-2022 et 2022-2023 par filière d'études sont pondérées par le nombre d'étudiantes et d'étudiants immatriculés dans la filière correspondante. Par rapport à l'étude comparative de 2024, le canton d'Argovie a été exclu du groupe de comparaison.² L'indicateur des besoins est le nombre effectif d'étudiantes et d'étudiants dans les HEP et les HES par canton de domicile avant le début des études.

Coûts par cas



Remarque : en CHF, GC = groupe de comparaison
Source : OFS, AFF, BAK Economics

L'indice des coûts par cas indique des coûts par cas inférieurs de 10 % à la moyenne du groupe de comparaison. Pour une valeur cible de 85, le différentiel de coûts est de 13,2 millions de francs.

L'indice des coûts par cas est légèrement inférieur à celui obtenu dans l'étude comparative de 2024 (90 au lieu de 94). Un quart de cette amélioration est dû à l'adaptation du groupe de comparaison. Les trois quarts restants sont dus à l'amélioration relative effective des dépenses nettes par étudiant-e dans le canton de Berne.

² Le canton d'Argovie est certes approprié comme canton de comparaison pour le champ d'activité commun « Hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques », mais pas pour les sous-domaines, car la répartition entre les deux sous-domaines y suit une autre systématique. C'est pourquoi il a été exclu du groupe de comparaison pour les sous-domaines. Pour des raisons de cohérence, cette adaptation du groupe de comparaison a également été effectuée pour le champ d'activité commun « Hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques ».

Synthèse

	Canton et communes (en mio de CHF)		Canton (en mio de CHF)	Part du canton
Dépenses nettes :	246,8		246,8	100%
Différentiel de coûts (en mio de CHF)				
Indice des coûts par cas BE (GC = 100)	90	Valeur cible	100	90
		Canton et communes	-	-
		Canton	-	-
Indice des coûts standard BE (25 autres cantons = 100)	92			
Indice des besoins BE (25 autres cantons = 100)	99			
Facteur de coûts structurels BE	1,03			
Indicateurs de besoins				
...comme diviseur :	Étudiant-e-s			
...pour constituer un GC :	Contributions aux études par étudiant-e			
Cantons dans le GC :	ZH, FR, SH, SG, TI, VD			

2.1.3 Résultats de l'évaluation complémentaire pour les hautes écoles pédagogiques

2.1.3.1 Définition et données

Définition

- Hautes écoles pédagogiques : fourniture de prestations d'enseignement de degré tertiaire ou de niveau 5A selon la CITE 97 ; formation initiale des enseignantes et enseignants d'école enfantine, du degré primaire et en partie aussi des degrés secondaires I et II par la quinzaine de HEP existantes ; les HEP ont le statut de hautes écoles spécialisées, mais sont soumises au droit cantonal.

Contributions financières du canton et de ses communes

Hautes écoles pédagogiques	Canton	Communes	Canton et communes
Dépenses	109.6	-	109.6
Recettes	-32.9	-	-32.9
Charges de transfert	15.7	-	15.7
Autres dépenses	93.9	-	93.9
Revenus de transfert	-23.6	-	-23.6
Autres recettes	-9.3	-	-9.3
Contribution financière (dépenses nettes)	76.7	-	76.7
Part de financement	100%	0%	
Part de la contribution financière (dépenses nettes) par rapport au total des champs d'activité examinés	1.4%	0.0%	1.0%

Remarque : en mio. CHF

Source : AFF, BAK Economics

Dépenses nettes du canton par champ d'activité

Unité administrative	Direction	Dépenses nettes
28187 Office de l'enseignement supérieur	INC	-486
28191 Section des hautes écoles pédagogiques	INC	16 044 994
PHBern	DTT	60 665 000

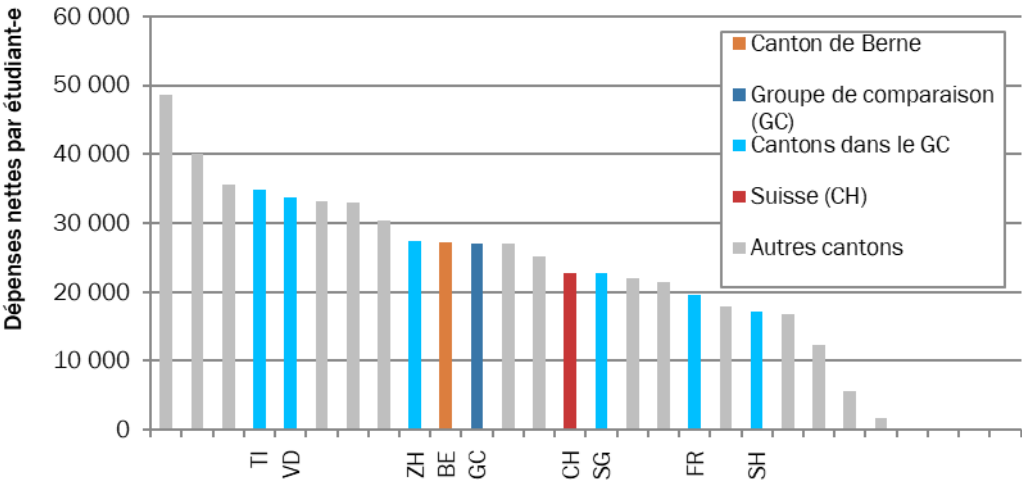
Remarque : dépenses nettes du canton en CHF, hors communes
Source : AFF, BAK Economics

2.1.3.2 Analyse comparative intercantonale

Coûts standard et correction des coûts structurels

- Les coûts standard sont supérieurs de 35 % à la moyenne cantonale.
- Pour créer le groupe de comparaison, les contributions moyennes des années académiques 2021-2022 et 2022-2023 par filière d'études sont pondérées par le nombre d'étudiantes et d'étudiants immatriculés dans la filière correspondante. L'indicateur des besoins est le nombre effectif d'étudiantes et d'étudiants dans les HEP par canton de domicile avant le début des études.

Coûts par cas



Remarque : en CHF, GC = groupe de comparaison
Source : OFS, AFF, BAK Economics

L'indice des coûts par cas indique des coûts par cas supérieurs de 1 % à la moyenne du groupe de comparaison. Pour une valeur cible de 85, le différentiel de coûts est de 12,1 millions de francs.

L'indice des coûts par cas est nettement inférieur à celui obtenu dans l'étude comparative de 2024 (101 au lieu de 158). Quatre cinquièmes de cette amélioration sont dus à l'adaptation du groupe de comparaison, et un cinquième à la baisse des dépenses nettes et à l'amélioration relative des dépenses nettes par étudiant-e qui en résulte dans le canton de Berne.

Synthèse

	Canton et communes (en mio de CHF)		Canton (en mio de CHF)		Part du canton
Dépenses nettes :	76,7		76,7		100%
Différentiel de coûts (en mio de CHF)					
Indice des coûts par cas BE (GC = 100)	101	Valeur cible	100	90	85
		Canton et communes	0,7	8,3	12,1
		Canton	0,7	8,3	12,1
Indice des coûts standard BE (25 autres cantons = 100)	135				
Indice des besoins BE (25 autres cantons = 100)	113				
Facteur de coûts structurels BE	1,33				
Indicateurs de besoins					
...comme diviseur :	Étudiant-e-s				
...pour constituer un GC :	Contributions aux études par étudiant-e				
Cantons dans le GC :	ZH, FR, SH, SG, TI, VD				

2.1.4 Résultats de l'évaluation complémentaire pour les hautes écoles spécialisées

2.1.4.1 Définition et données

Définition

- Hautes écoles spécialisées : fourniture de prestations d'enseignement de degré tertiaire ou de niveau 5A selon la CITE 97 ; gestion, supervision, exploitation ou soutien d'universités et d'autres institutions fournissant des prestations d'enseignement de degré tertiaire ou de niveau 5A selon la CITE 97 ; subsides de formation, prestations complémentaires, prêts et libéralités en argent pour les étudiantes et étudiants suivant une formation de degré tertiaire ou de niveau 5A selon la CITE 97.

Contributions financières du canton et de ses communes

Hautes écoles spécialisées	Canton	Communes	Canton et communes
Dépenses	303.2	-	303.2
Recettes	-133.1	-	-133.1
Charges de transfert	61.0	-	61.0
Autres dépenses	242.2	-	242.2
Revenus de transfert	-99.8	-	-99.8
Autres recettes	-33.3	-	-33.3
Contribution financière (dépenses nettes)	170.1	-	170.1
Part de financement	100%	0%	
Part de la contribution financière (dépenses nettes) par rapport au total des champs d'activité examinés	3.0%	0.0%	2.3%

Remarque : en mio. CHF

Source : AFF, BAK Economics

Dépenses nettes du canton par champ d'activité

Unité administrative	Direction	Dépenses nettes
28187 Office de l'enseignement supérieur	INC	-1 144
28189 Section des hautes écoles spécialisées	INC	55 617 753
28191 Section des hautes écoles pédagogiques	INC	2 000 000
3231 Services centraux	INC	3 838 549
BFH		108 673 801

Remarque : dépenses nettes du canton en CHF, hors communes

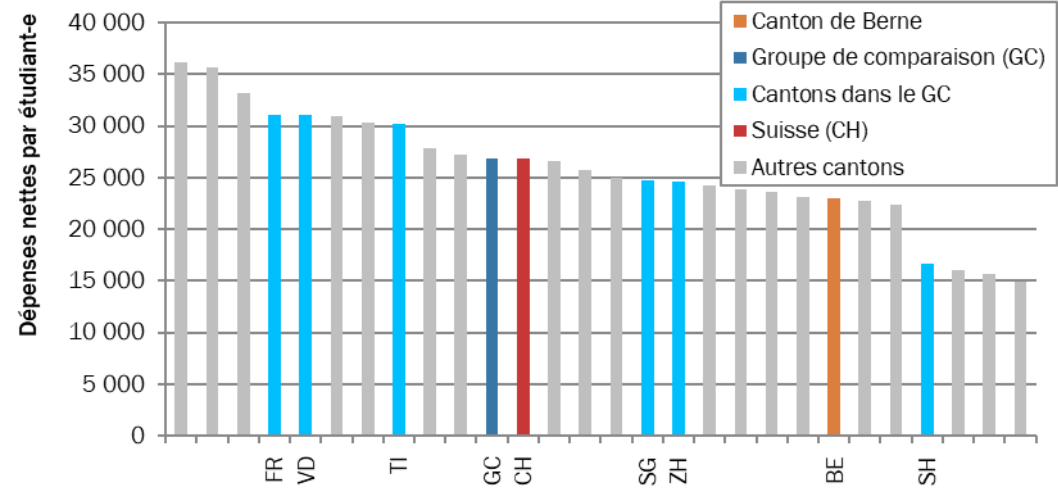
Source : AFF, BAK Economics

2.1.4.2 Analyse comparative intercantonale

Coûts standard et correction des coûts structurels

- Les coûts standard sont inférieurs de 19 % à la moyenne cantonale.
- Pour créer le groupe de comparaison, les contributions moyennes des années académiques 2021-2022 et 2022-2023 par filière d'études sont pondérées par le nombre d'étudiantes et d'étudiants immatriculés dans la filière correspondante. L'indicateur des besoins est le nombre effectif d'étudiantes et d'étudiants dans les HES par canton de domicile avant le début des études.

Coûts par cas



Remarque : en CHF, GC = groupe de comparaison
 Source : OFS, AFF, BAK Economics

L'indice des coûts par cas indique des coûts par cas inférieurs de 15 % à la moyenne du groupe de comparaison. Pour une valeur cible de 85, le différentiel de coûts est de 1,0 million de francs.

L'indice des coûts par cas a quelque peu augmenté par rapport à celui obtenu dans l'étude comparative de 2024 (85 au lieu de 78). Cette variation est entièrement due à l'adaptation du groupe de comparaison et ne résulte pas d'une évolution défavorable des coûts par cas.

Synthèse

	Canton et communes (en mio de CHF)	Canton (en mio de CHF)	Part du canton
Dépenses nettes :	170,1	170,1	100%

		Différentiel de coûts (en mio de CHF)			
Indice des coûts par cas BE (GC = 100)	85	Valeur cible	100	90	85
		Canton et communes	-	-	1,0
		Canton	-	-	1,0
Indice des coûts standard BE (25 autres cantons = 100)	81				
Indice des besoins BE (25 autres cantons = 100)	94				
Facteur de coûts structurels BE	0,94				

Indicateurs de besoins	
...comme diviseur :	Étudiant-e-s
...pour constituer un GC :	Contributions aux études par étudiant-e
Cantons dans le GC :	ZH, FR, SH, SG, TI, VD

2.2 Commentaire des résultats

Vue d'ensemble de l'analyse comparative des hautes écoles bernoises

Champ d'activité	Uni	HES et HEP	HEP	HES
Dépenses nettes 2022 [mio. CHF] (année précédente)	227 (230)	247 (244)	77 (79)	170 (164)
Indice des coûts standard (25 autres cantons =100) (année précédente)	78 (77)	92 (94)	135 (148)	81 (83)
Indice des coûts par cas (groupe de comparaison spécifique = 100)	67	90	101	85
Différentiel de coûts [mio. CHF] Niveau de référence : 85 % du groupe de comparaison	0	13	12	1
Niveau de référence : 100 % du groupe de comparaison	0	0	1	0

Source : AFF, BAK Economics

Les dépenses nettes 2022 dans les domaines de l'Université et des HEP sont inférieures aux valeurs de l'année précédente. Alors que cela se traduit également par une baisse de l'indice des coûts standard dans le domaine des HEP, l'indice des coûts standard pour l'Université a légèrement augmenté, passant de 77 à 78. En revanche, le domaine des HES a enregistré des dépenses nettes supérieures d'environ 6 millions de francs. Toutefois, en comparaison nationale, la formation dans les HES bernoises a aussi connu une amélioration entre 2021 et 2022 : les coûts standard sont passés de 83 % à 81 % de la moyenne nationale.

La comparaison la plus pertinente, à savoir sur la base d'un groupe de cantons présentant des caractéristiques structurelles similaires à celles du canton de Berne, s'effectue au niveau de l'indice des coûts par cas. Les résultats correspondants montrent où les champs d'activité relatifs à l'enseignement supérieur bernois se situent dans la comparaison :

- Uni : inférieur de 33 % à l'indice de référence
- HES : inférieur de 15 % à l'indice de référence
- HEP : supérieur de 1 % à l'indice de référence

Les différentiels de coûts actualisés sont d'une importance mineure pour le présent rapport. Pour un niveau de référence de 100 %, où les dépenses nettes se situent exactement dans la moyenne du groupe de comparaison, seul le domaine des HEP présente un différentiel de coûts de CHF 1 million. Pour un niveau de référence de 85 %, le domaine des HEP présente un différentiel de coûts de CHF 12 millions et le domaine des HES un différentiel de CHF 1 million. Pour l'Université, il n'existe aucun différentiel de coûts pour aucun des niveaux de référence.

Les écarts importants entre l'indice des coûts standard et l'indice des coûts par cas (en particulier pour le domaine des HEP : 135 % par rapport à 101 %) montrent à quel point il est pertinent de choisir un groupe de comparaison approprié. Néanmoins, l'indice des coûts standard pour le domaine des HEP, qui est supérieur de 35 % à la valeur de référence nationale, mérite également une attention particulière :

- Le champ d'activité des HEP comprend le groupe de produits « Formation en haute école pédagogique » (et pas uniquement la PHBern). Cela est très important, car ce champ d'activité inclut la petite HEP-BEJUNE, bilingue et répartie sur trois sites. Ces particularités entraînent une charge supérieure à la moyenne, qui n'est pas imputable à la PHBern.
- La présente approche méthodologique signifie que les tâches spécifiques de formation continue et de services que le canton confie à la PHBern ainsi que les cours préparatoires sont

pris en compte dans le calcul des coûts. Leur comparabilité n'est toutefois pas assurée au niveau national, car d'autres HEP ne proposent pas ces offres spécifiques et les cantons gèrent le financement des mandats complémentaires de manière très différente.

- Par ailleurs, la forte pénurie d'enseignantes et d'enseignants dans le canton de Berne entraîne, de manière générale, des coûts supplémentaires. La PHBern s'efforce de proposer aux étudiantes et étudiants la plus grande flexibilité possible et une offre complète, afin de leur permettre d'enseigner et de lutter ainsi contre la pénurie d'enseignantes et d'enseignants. Cela se traduit par une baisse de l'intensité des études et donc par un prolongement de la durée des études. Le nombre plus élevé d'étudiantes et d'étudiants à la PHBern augmente inévitablement les frais de personnel et les frais d'exploitation.

3. Modèles de financement des hautes écoles suisses

3.1 Le paysage suisse de l'enseignement supérieur et son financement

Le paysage suisse de l'enseignement supérieur comprend trois types de hautes écoles, qui se distinguent par leur mission et leur public cible. En outre, les organismes responsables des hautes écoles fonctionnent selon différents modèles (voir tableau 1). Parmi les hautes écoles cantonales de droit public, il y a celles dont un seul canton est responsable et celles dont plusieurs cantons sont responsables dans le cadre d'un concordat. Toutes les hautes écoles suisses ont en commun le fait qu'elles doivent être accréditées par le Conseil suisse d'accréditation pour avoir le droit à l'appellation « université », « haute école spécialisée » ou « haute école pédagogique », conformément à la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE ; RS 414.20). De plus, en Suisse, les hautes écoles de droit public sont en principe des établissements autonomes qui tiennent leur propre comptabilité en dehors du compte d'État.

- **Universités** : les universités sont des institutions établies et orientées vers la recherche, qui proposent généralement un large éventail de disciplines. Elles sont principalement actives dans la recherche fondamentale, sur laquelle se fonde également leur enseignement, qui comprend des filières de bachelor, de master et de doctorat. Au total, il existe actuellement dix universités cantonales et deux écoles polytechniques fédérales, l'EPFZ (Zurich) et l'EPFL (Lausanne).
- **Hautes écoles spécialisées (HES)** : les HES sont davantage orientées vers la pratique professionnelle et vers la recherche appliquée et développement. Elles s'appuient sur la formation professionnelle et permettent d'obtenir un diplôme d'enseignement supérieur en rapport avec le domaine professionnel visé, après l'obtention de la maturité professionnelle. En Suisse, elles se sont développées à partir des écoles supérieures (ETS, ESCEA, ESAA) et ont été inscrites dans le droit fédéral dans les années 1990. Leurs diplômes de bachelor sont en principe professionnalisants. En complément, les HES proposent également des diplômes de master, mais à la différence des universités, elles n'ont pas de mission de formation doctorale. Actuellement, neuf HES de droit public et deux HES privées sont accréditées selon la LEHE.
- **Hautes écoles pédagogiques (HEP)** : les HEP se concentrent sur la formation des enseignantes et enseignants. Elles assument des tâches centrales dans la formation du corps enseignant, dans la recherche en éducation et sur ce domaine professionnel, ainsi que dans la formation continue des professionnelles et professionnels de l'éducation. La reconnaissance des diplômes (diplômes d'enseignement de niveaux bachelor et master) délivrés par les HEP relève de la compétence des cantons et est réglée au niveau intercantonal par la CDIP ; en outre, ces diplômes doivent être accrédités conformément à la LEHE.

En Suisse, les hautes écoles sont financées par des contributions de la Confédération, des cantons et de tiers. Comme mentionné précédemment, le cadre légal au niveau national est fixé par la LEHE, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et qui a remplacé la loi fédérale sur l'aide aux universités et la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées. Au niveau cantonal, les lois cantonales sur les hautes écoles ainsi que les ordonnances correspondantes concrétisent l'organisation, le pilotage et le financement des institutions concernées. Dans les cas où plusieurs cantons sont responsables d'une haute école, des concordats sont appliqués sous la forme d'accords intercantonaux sur les hautes écoles, lesquels règlent les contributions, les procédures de décision et les structures de gouvernance.

Alors que les sources de financement des universités, des HES et des HEP sont fondamentalement similaires, le poids qui leur est accordé et les mécanismes de financement utilisés diffèrent.

Le canton de Berne est seul responsable de l'Université de Berne, de la Haute école spécialisée bernoise (BFH) et de la Haute école pédagogique germanophone (PHBern). Il est également responsable, avec les cantons du Jura et de Neuchâtel, de la Haute École Arc (HE-Arc), rattachée à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), et de la haute école pédagogique francophone HEP-BEJUNE.

Pour le relevé et la comparaison des modèles de financement des hautes écoles suisses, nous avons pris en compte, dans la mesure du possible, toutes les institutions qui relèvent de la responsabilité d'un ou de plusieurs cantons, conformément au tableau 1. Seuls les cas spéciaux signalés dans le tableau, notamment les institutions qui relèvent de la responsabilité d'un organisme de droit privé, n'ont pas été pris en compte.

Tableau 1 : Liste des hautes écoles

Universités et institutions du domaine des hautes écoles selon la LEHE	Hautes écoles spécialisées	Hautes écoles pédagogiques ^{b)}
– Universität Basel – Université de Berne – Université de Fribourg – Université de Genève – Université de Lausanne – Université de Neuchâtel – Universität St. Gallen – Universität Zürich – Università della Svizzera Italiana, USI – Universität Luzern – Écoles polytechniques fédérales (EPFZ et EPFL) – <i>Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID), Genève^{a)}</i> – <i>UniDistance Suisse^{a)}</i>	– Haute école spécialisée bernoise (BFH) – Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO)^{c)} – Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) – Hochschule Luzern (HSLU) – Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) – Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) – Zürcher Hochschule der Künste (ZHDK) – Ostschweizer Fachhochschule (OST) – Fachhochschule Graubünden (FHGR) – <i>Haute école spécialisée privée : Haute école spécialisée Kalaidos^{a)}</i> – <i>Haute école spécialisée privée : Hochschule für Wirtschaft Zürich^{a)}</i>	– Haute école pédagogique germanophone du canton de Berne (PHBern) – Haute école pédagogique du canton du Valais^{c)} – Pädagogische Hochschule Graubünden – Haute école pédagogique du canton de Fribourg – Pädagogische Hochschule Thurgau – Haute école pédagogique du canton de Vaud – Pädagogische Hochschule Luzern – Pädagogische Hochschule Zug – Pädagogische Hochschule Schwyz – Haute école pédagogique des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel (HEP-BEJUNE) – Pädagogische Hochschule Schaffhausen – Pädagogische Hochschule St. Gallen – Pädagogische Hochschule Zürich – Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz – Dipartimento formazione e apprendimento già Alta Scuola Pedagogica della SUPSI – <i>Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP)^{a)}</i> – <i>Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich^{a)}</i> – <i>Pädagogisches Hochschulinstitut NMS Bern^{a, d)}</i>

Remarques :

- a) *Hautes écoles non prises en compte*
- b) Cette liste ne comprend pas les instituts de formation du corps enseignant des universités de Fribourg et de Genève.
- c) En ce qui concerne la HES-SO, le mécanisme est le même pour les sept cantons du consortium HES-SO, y compris Berne. Une fiche d'information concernant la HE-Arc, qui fait partie de la HES-SO, est disponible à l'annexe A.
- d) Le canton de Berne a confié à l'Institut de formation du corps enseignant de l'association NMS Bern le mandat de former des enseignantes et enseignants pour le degré primaire et participe financièrement à ce mandat. L'association NMS Bern est l'organisme responsable de cet institut de droit privé. Les hautes écoles (partiellement) privées ne sont pas prises en compte dans le présent rapport, mais l'annexe A contient une fiche d'information sur l'Institut de formation du corps enseignant de l'association NMS Bern.

3.2 État des lieux des modèles de financement

3.2.1 Remarques préliminaires

Le chapitre suivant présente un résumé des modèles de financement des hautes écoles suisses par les organismes responsables, établit les caractéristiques de ces modèles, les classe de manière systématique et les évalue. L'entreprise Ecoplan, chargée du relevé et de la comparaison de ces modèles, a dans un premier temps recensé et préparé tous les modèles de financement actuellement en vigueur en Suisse. L'étude se base sur des entretiens en ligne réalisés avec les responsables des départements de l'éducation des cantons responsables. Les hautes écoles elles-mêmes n'ont pas été interrogées. Pour les hautes écoles soumises à un concordat, l'un des cantons concordataires a répondu au nom de l'ensemble des cantons composant l'organisme responsable. Les entretiens en ligne avec les cantons responsables ont eu lieu entre mai et juin 2025 et ont duré en moyenne 45 à 60 minutes environ. En outre, des bases légales, des conventions de prestations et d'autres documents disponibles en ligne ont été consultés et analysés.

Sur la base de toutes ces données, une fiche d'information a été rédigée pour chaque haute école. Les renseignements figurant dans les fiches d'information ont ensuite été vérifiés et corrigés par des responsables sélectionnés des cantons responsables.

Ces fiches d'information se trouvent à l'annexe A du présent rapport. Les conclusions tirées des fiches d'information sont résumées ci-dessous.

3.2.2 Organismes responsables des hautes écoles

Les organismes responsables des hautes écoles reflètent le paysage fédéral de la Suisse. Dans le cas des universités, la règle veut que leur responsabilité soit assumée par un seul canton, qui est aussi leur lieu d'implantation. Pour les deux écoles polytechniques fédérales, également classées comme hautes écoles universitaires, la Confédération est l'unique responsable. Toutefois, l'Université de Bâle constitue une exception, puisque les deux demi-cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne en sont les organismes responsables et ont conclu un concordat à cet effet. Dans le domaine des HES, les organismes responsables communs, au bénéfice d'accords intercantonaux, sont répandus. Ainsi, les HES soutenues uniquement par leur canton d'implantation (BFH, SUSPI, FHGR, ZHAW et ZHdK) font figure d'exception. Dans le domaine des HEP, il existe également des organismes responsables concordataires, par exemple pour la PH FHNW et la HEP-BEJUNE, mais la responsabilité des HEP est le plus souvent assumée par leur canton d'implantation.

3.2.3 Détermination de la contribution de l'organisme responsable

L'analyse a montré que le financement par les organismes responsables est structuré de manière similaire pour toutes les hautes écoles cantonales et intercantionales. En règle générale, les hautes écoles ont conclu une convention de prestations, un mandat de prestations ou une convention d'objectifs ou de planification pluriannuelle avec le ou les cantons qui en sont responsables. Ces documents sont généralement valables quatre ans, bien qu'une durée de deux ans soit également courante, en particulier pour les HEP. À quelques exceptions près, le montant effectif des contributions versées par les organismes responsables est fixé chaque année, un budget prévisionnel étant généralement établi sur la durée de la convention ou du mandat de prestations.

Les processus visant à fixer les contributions annuelles des organismes responsables suivent généralement un déroulement en plusieurs étapes et sont étroitement liés aux processus budgétaires des hautes écoles, d'une part, et des cantons responsables, d'autre part : en règle générale, les hautes écoles élaborent des propositions de budget, qui sont soumises aux gouvernements cantonaux compétents par l'intermédiaire des offices cantonaux, puis finalement aux parlements, compétents en matière de finances. Pour les hautes écoles fédérales, le processus est analogue. Dans le cas des hautes écoles relevant de la responsabilité de plusieurs cantons, les processus comprennent un niveau supplémentaire, où, d'une part, un consensus doit être atteint entre les cantons impliqués et, d'autre part, la souveraineté budgétaire des parlements cantonaux doit être respectée. Dans l'ensemble, les différents processus et structures visant à fixer le financement des hautes écoles présentent des points communs, mais il existe des différences dans leur conception, y compris dans le degré d'influence des milieux politiques.

En résumé, on peut distinguer **trois types** de modèles de financement. L'enquête menée auprès des cantons a également révélé que le **modèle de financement dominant** est celui que nous appellerons « **solution négociée** ». Seuls quelques cantons responsables ont recours à une solution alternative.

- a) **Solution négociée** : la solution négociée implique en substance d'actualiser la contribution accordée par l'organisme responsable au fil des ans, en tenant compte des évolutions et prévisions récentes. Sur la base d'une budgétisation incrémentielle, un projet de planification indique les changements à prévoir pour l'année à venir. Dans la plupart des cas, ce premier projet est élaboré par la haute école concernée. Des « négociations » ou des discussions sur le budget et la coordination entre l'organisme responsable et la haute école permettent ensuite d'harmoniser les contributions de l'organisme responsable et les prestations à fournir. Le terme « négociation » ne convient pas à tous les processus, car les négociations peuvent être très unilatérales. En effet, les hautes écoles sont tributaires des contributions accordées par leur organisme responsable et ne peuvent pas rompre les négociations sans résultat. Le terme « négociation » est néanmoins approprié pour faire la distinction entre ce processus et un processus de calcul rigide avec des indicateurs clairement définis. Certes, la solution négociée peut également s'appuyer sur divers indicateurs, comme l'évolution du nombre d'étudiantes et d'étudiants, mais il n'existe aucun automatisme garantissant un ajustement régulier des contributions accordées par l'organisme responsable. La situation financière de l'organisme responsable est toujours prise en compte. Le type « solution négociée » concerne tous les organismes responsables, à l'exception de ceux mentionnés aux points b) et c) ci-dessous.
- b) **Modèle mixte** : dans ce type de modèle de financement, une partie de la contribution de l'organisme responsable (généralement la partie consacrée à l'enseignement) est fixée sur la base d'indicateurs, le reste (p. ex. les contributions au renforcement de la recherche ou à l'infrastructure) étant déterminé de manière analogue à la solution négociée. Cette solution existe actuellement dans les cantons de Lucerne et de Saint-Gall.
- c) **Contribution de l'organisme responsable basée sur des indicateurs** : dans cette variante, la contribution de l'organisme responsable est fixée grâce à une formule prédéfinie basée sur des indicateurs clairs. Ce sont donc les indicateurs qui déterminent le montant de la contribution, lequel n'est en principe pas négocié par la suite³. Il est toutefois envisageable que des contributions spéciales soient accordées pour des tâches

³ En principe, le modèle basé sur des indicateurs prévoit également la possibilité pour le parlement cantonal de procéder à des réductions en raison de la situation financière générale du canton responsable. Toutefois, les obstacles sont nettement plus importants que dans une solution négociée pure, où les négociations ont lieu avant même le processus politique.

spécifiques. Cette solution « par sujet » (le sujet à financer est ici la personne qui bénéficie de la prestation, c'est-à-dire l'étudiant-e) n'existe actuellement qu'au Tessin.

La logique de financement ne diffère guère entre les différents types de hautes écoles d'un même canton responsable ou d'un même organisme responsable. Les différences, si elles existent, portent généralement sur des détails de mise en œuvre. Ainsi, en raison de circonstances historiques, des règles différentes s'appliquent parfois entre les universités, les HES et les HEP en ce qui concerne l'infrastructure (p. ex. dans le canton de Zurich) ou l'attribution de contributions spéciales supplémentaires pour des tâches particulières (p. ex. la HEP des Grisons pour le romanche).

Même pour les hautes écoles ayant plusieurs cantons responsables, la solution négociée prédomine. Parallèlement, il existe souvent des règles clairement définies et basées sur des indicateurs pour la répartition de la contribution fixée entre les différents cantons responsables. Avant que ces règles ne s'appliquent, le montant total de la contribution est fixé dans le cadre de négociations entre les organes de direction de la haute école concernée et l'organe de pilotage supracantonal compétent.

3.2.4 Prise en compte de valeurs de référence et du renchérissement lors de la fixation de la contribution de l'organisme responsable

Tous les organismes responsables des hautes écoles se posent deux questions fondamentalement identiques lors de la fixation de leur contribution, questions qu'ils traitent et auxquelles ils répondent différemment dans le cadre de leur processus :

- Dans quelle mesure utiliser des valeurs de référence (nationales ou intercantionales) pour vérifier la plausibilité des chiffres relatifs à la contribution ?
- Dans quelle mesure prendre en compte le renchérissement⁴ lors de la fixation de la contribution ?

3.2.4.1 Utilisation de valeurs de référence pour vérifier la plausibilité de la contribution de l'organisme responsable

Dans de nombreux cas, la contribution de l'organisme responsable n'est pas fixée grâce à un mécanisme de calcul rigide, mais est déterminée dans le cadre d'une plausibilisation basée sur des valeurs de référence indépendantes. Cette plausibilisation sert à rendre crédible le montant de la contribution demandée ou proposée et à le comparer aux contributions perçues par des institutions comparables. Elle se fonde souvent sur des valeurs de référence nationales, telles que celles publiées par l'Office fédéral de la statistique (OFS) ou le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Les valeurs de référence typiques sont les suivantes :

- les coûts moyens de formation par domaine d'études selon l'indicateur de coûts de l'OFS,
- les tarifs AIU/AHES (pour les accords intercantonaux sur les hautes écoles),
- les prévisions de l'OFS ou de la haute école en question concernant les effectifs étudiants.

⁴ Concerne aussi bien le renchérissement général que l'évolution de la masse salariale.

Plusieurs cantons utilisent des approches modélisées qui se basent sur ces moyennes nationales. Par exemple, le nombre d'étudiantes et d'étudiants prévu est multiplié par les coûts de référence correspondants, puis les recettes prévues sont déduites du résultat (p. ex. taxes d'études, fonds de tiers). Il s'agit d'une sorte de calcul de différence. Toutefois, les valeurs ainsi obtenues servent uniquement de référence dans la plupart des cas. Elles sont comparées à d'autres valeurs de référence (p. ex. situation financière du canton ou considérations de politique éducative) et adaptées en conséquence dans le cadre du processus budgétaire. Dans la pratique, la contribution effective de l'organisme responsable est souvent inférieure à la valeur plausible calculée.

Pour les hautes écoles des cantons appliquant un modèle mixte (Saint-Gall, Lucerne), les valeurs de référence ne servent pas seulement à vérifier la plausibilité de la contribution, mais aussi à fixer une composante de la contribution en se fondant sur une prévision du nombre d'étudiantes et d'étudiants. Dans ces deux cantons, la contribution est calculée sur la base de coûts de référence pour l'enseignement et la recherche. À Saint-Gall, les chiffres relatifs aux hautes écoles sont combinés avec les données officielles de la Confédération (OFS, SEFRI). À Lucerne, le calcul est similaire ; il tient compte de l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) et prévoit des ajustements annuels basés sur le nombre d'étudiantes et d'étudiants.

3.2.4.2 Prise en compte du renchérissement

Le renchérissement n'est pas pris en compte de manière uniforme lors de la définition du financement cantonal des hautes écoles et n'est que rarement intégré de manière systématique ou automatique dans les processus correspondants. Dans pratiquement toutes les hautes écoles de droit public, le personnel est engagé en vertu de bases légales de droit public. C'est pourquoi, dans plusieurs cantons (comme Zurich, Saint-Gall ou Lucerne), l'évolution des salaires dans les hautes écoles s'aligne sur les mesures salariales générales de la fonction publique. Le renchérissement y est pris en compte dans le cadre des directives budgétaires cantonales, notamment pour les salaires, avec des écarts possibles par rapport à l'indice national des prix à la consommation (IPC). D'autres cantons (p. ex. Berne ou Fribourg) ne tiennent pas compte automatiquement du renchérissement dans leurs contributions aux hautes écoles, mais partent du principe que le renchérissement est inclus dans l'augmentation annuelle forfaitaire des contributions (p. ex. 1 % par an pour les hautes écoles bernoises) ou bien se basent sur les lois cantonales générales sur le personnel, ce qui ne laisse aux hautes écoles aucune liberté d'action autonome en matière de compensation du renchérissement.

Chez les organismes responsables regroupant plusieurs cantons, la prise en compte du renchérissement fait souvent l'objet de négociations dans le cadre du contrat de prestations pluriannuel. Ici non plus, le renchérissement n'est pas compensé automatiquement dans la plupart des cas. Il est plutôt intégré en fonction de la situation, par exemple par le biais d'adaptations des salaires par l'organisme principal (Lucerne) ou par des références à une CCT et à l'évolution régionale des salaires (FHNW).

Dans certains cas (p. ex. au Tessin), le renchérissement ne fait explicitement pas partie des conventions de prestations et doit être négocié séparément en cas de besoin. En conséquence, le fait que le renchérissement n'est pas pris en compte ou ne l'est que de manière inégale entraîne, dans plusieurs cas, un sous-financement structurel, notamment lorsque les cycles de planification sont plus longs et que les frais de matériel augmentent (voir chapitre 3.2.6 « Appréciation du modèle de financement du point de vue des cantons »).

3.2.5 Comparaison des dispositions relatives à l'utilisation des fonds

3.2.5.1 Grande autonomie

Les hautes écoles cantonales disposent en général d'une grande autonomie dans l'utilisation de leurs fonds, ce qui correspond aux principes de la LEHE pour les institutions d'enseignement supérieur accréditées. Les fonds octroyés par les organismes responsables sont destinés à la réalisation du mandat de prestations conclu, sans affectation détaillée entre les différents champs d'activité tels que l'enseignement, la recherche ou les services. Dans les limites de ce cadre, les hautes écoles peuvent en principe décider de manière autonome de la manière dont elles utilisent leurs ressources. À l'exception du canton du Tessin, l'affectation des fonds existe généralement au niveau le plus élevé : les fonds sont destinés à la mise en œuvre du mandat de prestations global. La mise en œuvre opérationnelle concrète (p. ex. transfert de fonds entre les départements) relève normalement de la responsabilité des hautes écoles.

Toutefois, des restrictions existent par exemple pour les contributions supplémentaires affectées à des projets d'infrastructure, à de nouveaux cursus d'études ou à des pôles de recherche. La plupart des organismes responsables connaissent la possibilité de telles contributions, qui doivent être demandées et utilisées séparément⁵. Cela vaut en principe aussi bien pour les universités que pour les HES, mais la séparation entre l'enseignement et la recherche est parfois plus nette dans les HES, ce qui a pour conséquence que les HES reçoivent plus souvent que les universités des contributions affectées au développement lié à la recherche et au développement appliqué.

Le canton du Tessin constitue une exception structurelle en matière d'affectation des fonds. Pour les hautes écoles qui y sont implantées, l'utilisation des fonds est définie de manière détaillée : les contributions sont attribuées de manière fixe aux divers champs d'activité, tels que l'enseignement, la recherche, la formation continue ou l'infrastructure, et ne peuvent être utilisées qu'en conséquence (voir les fiches d'information USI, SUPSI et DFA SUPSI à l'annexe A).

3.2.5.2 Infrastructure

Dans la plupart des cantons interrogés, l'infrastructure n'est pas intégrée dans le budget global ou dans la contribution annuelle de l'organisme responsable. Une distinction est généralement faite entre les infrastructures immobilières (p. ex. les bâtiments) et les infrastructures mobiles (p. ex. l'équipement informatique), ainsi qu'entre l'entretien, la rénovation et les investissements. Les projets de construction de grande envergure, en particulier, nécessitent souvent une coordination étroite avec les services cantonaux des bâtiments ou les régies immobilières.

Dans la majorité des cas, les cantons mettent à disposition l'infrastructure immobilière des hautes écoles. En règle générale, l'utilisation de cette infrastructure ne fait pas l'objet d'une facturation interne, c'est-à-dire que les hautes écoles n'ont pas besoin d'inclure les coûts de l'infrastructure immobilière dans leur budget global. De prime abord, cela supprime l'incitation financière à une utilisation efficace de l'espace ou à la limitation des besoins en espace. Mais en contrepartie, les hautes écoles doivent généralement financer l'ensemble de l'équipement mobile des salles ainsi que leurs frais de fonctionnement à partir de leur budget global, ce qui va à l'encontre d'une utilisation inefficace de l'espace et des surfaces.

⁵ Un exemple tiré du canton des Grisons est celui des chaires spéciales qui se concentrent sur la langue et la culture romanes.

Il existe cependant un cas particulier dans le canton de Zurich. À Zurich, l'université reçoit directement du canton les fonds nécessaires au financement de son infrastructure immobilière, ce qui signifie que l'exploitation courante des immeubles fait partie de son budget, l'université pouvant prendre elle-même des décisions d'investissement jusqu'à quatre millions de francs dans le cadre du crédit budgétaire. Les investissements supérieurs à ce seuil font l'objet d'une décision du Grand Conseil. L'objectif de cette disposition légale (« modèle de délégation »), qui diffère de celle de tous les autres cantons, est d'accroître la responsabilité de l'université dans le domaine immobilier et de créer des incitations financières supplémentaires pour une utilisation efficace des locaux.

3.2.5.3 Réserves de fluctuation et gestion des écarts budgétaires

La gestion des écarts budgétaires est un mécanisme de pilotage central dans le financement des hautes écoles⁶.

En cas d'**excédents budgétaires**, la question centrale est de savoir si la haute école peut les conserver en tant que réserves, au sens de capital propre, ou si le montant est reversé en tout ou partie au canton. Un tableau nuancé se dessine à cet égard : dans de nombreux cas, les hautes écoles sont autorisées à constituer des réserves et des provisions, mais des plafonds sont souvent fixés (voir tableau 2). Les excédents qui dépassent ces plafonds doivent généralement être reversés au canton. Presque tous les organismes responsables autorisent les hautes écoles à constituer des réserves et des provisions, la seule exception étant le canton de Fribourg, où l'université doit reverser chaque année tous les fonds non utilisés au canton. Les EPF constituent une autre particularité en ce qui concerne la constitution de réserves et de provisions. En effet, la législation fédérale qui s'applique à elles ne prévoit pas qu'elles puissent accumuler des fonds propres d'une certaine ampleur. Les réserves accumulées au fil des ans sont néanmoins importantes et doivent être réduites en fonction d'objectifs définis. À l'avenir, un plafond sera fixé pour la constitution de fonds propres, à l'instar de ce qui se fait dans de nombreux cantons.

En cas de **dépassement du budget**, différentes règles s'appliquent : comme déjà mentionné, la plupart des cantons autorisent la formation de fonds propres, qui peuvent ensuite être utilisés pour couvrir les déficits ou les fluctuations futures (voir tableau 2). Ce n'est que lorsque ces fonds propres sont épuisés ou insuffisants que le canton entre généralement en jeu, par exemple par le biais de crédits supplémentaires (p. ex. cantons de Schwyz et de Zoug) ou d'éventuelles renégociations en cas de problèmes structurels. Des crédits supplémentaires peuvent donc être octroyés, mais cela est exigeant sur le plan politique. Le canton de Fribourg, par exemple, assure automatiquement aux hautes écoles sises sur son territoire une couverture de leur déficit, car elles ne sont pas structurellement autorisées à constituer des réserves (voir ci-dessus). D'autres cantons, comme Zurich, font la distinction entre les déficits sur lesquels les hautes écoles ont une influence et les déficits sur lesquels elles n'ont aucune influence : les premiers sont à la charge des hautes écoles, les seconds peuvent être couverts par le canton. Enfin, certaines hautes écoles disposent de fonds de risque spécifiques (p. ex. USI, SUPSI) qui doivent être utilisés avant toute intervention du canton. Il convient de noter que différentes normes comptables ont une influence importante dans ce domaine. Si la présentation des comptes n'est pas effectuée selon une norme (p. ex. Swiss GAAP RPC) qui exige un résultat conforme à la situation réelle, les prescriptions existantes en matière de constitution de réserves ne s'appliquent pas non plus.

⁶ Les réserves ne servent pas uniquement à compenser les fluctuations ; elles agissent aussi comme un instrument de pilotage (c'est le cas à Zurich, à Saint-Gall ou au Tessin).

Tableau 2 : Gestion des réserves de fluctuation

Canton resp. / Confédération	Haute école	Réserves de fluctuation ⁷ prévues ?	Réserves (et plafond)
Argovie	– FHNW	Oui	Pas défini
Confédération	– EPF	Pas prévu, mais des fonds propres ont tout de même été accumulés.	Ils doivent actuellement être utilisés.
Bâle	– Université de Bâle	Oui	Pas défini
Berne	– Université de Berne – BFH – PHBern	Oui	Pas défini précisément, pas de plafond fixe
Fribourg	– Université de Fribourg – HEP du canton de Fribourg		Pas permis
Genève	– Université de Genève	Pas de réserve de fluctuation permanente, seulement limitée dans le temps pendant la durée du contrat	Pas de plafond fixe - remboursement à la fin, sauf si le canton y renonce
Grisons	– HES du canton des Grisons – HEP du canton des Grisons	Oui	12 % des charges brutes
Lucerne	– Université de Lucerne – HSLU – HEP du canton de Lucerne	Oui	20 % du chiffre d'affaires annuel ou 10 % pour la HSLU
Neuchâtel	– Université de Neuchâtel – HEP-BEJUNE – HE-Arc	Oui	Uni : 2 % du forfait quadriennal par fonds (= max. 4 % au total) ; HEP-BEJUNE et HE-Arc : pas défini concrètement
Schaffhouse	– HEP du canton de Schaffhouse	Oui	25 % de la contribution annuelle du canton
Schwyz	– HEP du canton de Schwyz	Oui	5 % des coûts bruts du dernier exercice comptable
Saint-Gall	– Université de Saint-Gall – OST – HEP du canton de Saint-Gall	Oui	40 % de la contribution du canton
Tessin	– DFA SUPSI – SUPSI – USI	Oui	Pas de pourcentage, fonds de risque (pas défini pour le DFA SUPSI)
Thurgovie	– HEP du canton de Thurgovie	Oui	Pas défini
Vaud	– Université de Lausanne – HEP du canton de Vaud	Oui	5 % des crédits annuels
Zoug	– HEP du canton de Zoug	Oui	Pas défini
Zurich	– Université de Zurich – HEP du canton de Zurich – ZHAW/ZHDK	Oui	Pas défini

⁷ Terminologie différente selon les cantons (p. ex. réserves, capitaux propres, réserves de capitaux propres, fonds de risque).

3.2.6 Appréciation du modèle de financement du point de vue des cantons

Lors des entretiens avec les cantons responsables, Ecoplan a également recueilli leur avis concernant les points forts et les points faibles des différents modèles de financement. Leurs réponses sont brièvement résumées ci-dessous.

La majorité des responsables des cantons interrogés se sont dit globalement satisfaits des modèles de financement existants pour leurs hautes écoles. Ils ont souligné que les modèles s'étaient bien établis au fil des ans et qu'il n'était pour l'instant pas nécessaire d'y apporter des modifications. Ils ont mis en avant la sécurité de la planification, rendue possible par des mandats ou des conventions de prestations généralement quadriennaux. Cette perspective à plus long terme donne aux hautes écoles ainsi qu'aux organismes responsables une base fiable pour les évolutions stratégiques.

Un autre avantage souvent cité était la grande autonomie des hautes écoles dans l'utilisation des fonds octroyés par l'organisme responsable. En effet, dans les limites fixées par les mandats ou conventions de prestations conclus, les hautes écoles peuvent décider en grande partie de manière autonome de l'utilisation de leurs fonds. Cette flexibilité favorise la responsabilité individuelle et crée un espace pour l'innovation. L'interaction entre les hautes écoles et le canton responsable dans le cadre de processus de controlling annuels a également été évaluée positivement. Dans de nombreux cas, il existe également des règles claires concernant la formation et l'utilisation des réserves, ce qui renforce la résilience financière des institutions face aux imprévus.

Parallèlement, des points faibles ont également été mentionnés. Il a été souligné à plusieurs reprises que la compensation du renchérissement, en particulier pour les frais de matériel et les salaires, n'était pas systématiquement prise en compte dans la plupart des modèles, ou ne l'était qu'en partie. Cela peut conduire à un sous-financement structurel insidieux au cours de la période contractuelle. Pour de nombreux organismes responsables, ce point faible est clairement apparu dans le sillage de la forte augmentation du renchérissement à partir de 2022. La forte dépendance vis-à-vis des décisions politiques et la volatilité des contributions liées aux effectifs étudiants sont également critiquées dans certains cas. Malgré ces difficultés, les cantons estiment dans l'ensemble que l'équilibre entre le pilotage, l'autonomie et l'obligation de rendre des comptes fonctionne et considèrent majoritairement que les modèles actuels ont fait leurs preuves.

Tableau 3 : Vue d'ensemble des points forts et des points faibles du point de vue des cantons responsables

Canton responsable Confédération	Haute école	Points forts	Points faibles
Argovie	– FHNW	Flexibilité, autonomie, sécurité de planification	Négociations qui prennent du temps en raison d'une configuration à quatre cantons
Confédération	– EPFZ – EPFL	Autonomie, performance, soutien à l'innovation	Aucune
Bâle	– Université de Bâle	Grande autonomie avec contribution globale incluant des fonds pour les dépenses immobilières, pas d'amélioration nécessaire	Aucune
Berne	– Université de Berne – BFH – PHBern	Sécurité de planification grâce aux « contrôles et équilibres », modèle établi avec une marge de manœuvre politique	Risque de sous-financement structurel dû à une prise en compte insuffisante des mesures salariales/du renchérissement, étudiant-e-s extracantonaux plus lucratifs à court terme en raison des recettes provenant de l'AIU/AHES⁸ (pas de paramètre de pilotage)
Fribourg	– Université de Fribourg – HEP du canton de Fribourg	Autonomie, sécurité de planification, structure claire, couverture automatique des déficits, pas de possibilité de constituer des réserves	L'absence de réserves n'incite pas à l'innovation.
Genève	– Université de Genève	Pas d'évaluation par le canton	
Grisons	– HES du canton des Grisons – HEP du canton des Grisons	Autonomie, libertés dans l'utilisation des fonds, pilotage partenarial	Délimitation floue entre budget et investissements dans les projets de numérisation
Lucerne	– Université de Lucerne – HSLU – HEP du canton de Lucerne	Grande flexibilité, planification structurelle claire	Réserves limitées (5 %), renchérissement non pris en compte systématiquement
Neuchâtel	– Université de Neuchâtel – HE-Arc – HEP-BEJUNE	Autonomie dans l'utilisation des fonds, flexibilité grâce aux fonds, sécurité de planification	Uni : réserves limitées, pression financière générale ; HE-Arc, HEP-BEJUNE : coordination laborieuse ; étudiant-e-s extracantonaux plus attractifs que les étudiant-e-s du canton
Schwyz	– HEP du canton de Schwyz	Pilotage ciblé, adaptations flexibles	Faible niveau de réserves
Schaffhouse	– HEP du canton de Schaffhouse	Processus simplifié et pragmatique Le régime des fonds propres confère une certaine autonomie et incite à une utilisation efficace des fonds.	Les conditions d'octroi d'un crédit supplémentaire sont relativement restrictives.

⁸ La contribution cantonale permet la formation de *l'ensemble* des étudiantes et étudiants. Ce n'est que pour les étudiantes et étudiants provenant des cantons AIU/AHES que les cantons d'origine versent des contributions supplémentaires directement aux hautes écoles bernoises (selon le tarif AIU/AHES). Dans le calcul de plausibilité, ces contributions supplémentaires sont prises en compte en tant que valeur expectative AIU/AHES (cf. chap. 4.3.3).

Saint-Gall	– Université de Saint-Gall – OST – HEP du canton de Saint-Gall	Grande flexibilité, prévisibilité grâce à la pluriannualité, réserves de fonds propres généreuses	Effets du renchérissement à long terme
Tessin	– DFA SUPSI – SUPSI – USI	Transparence, prescriptions précises, sécurité de planification à long terme	Ajustements difficiles, budget alloué pour 4 ans. Peu de marge de manœuvre pour les réaffectations.
Thurgovie	– HEP du canton de Thurgovie	Grande autonomie, stabilité grâce au budget global	La HEP établit son budget pour l'année suivante, sous réserve de la décision du Grand Conseil.
Vaud	– Université de Lausanne – HEP du canton de Vaud	Flexibilité pour l'organisme responsable, responsabilité individuelle élevée	Incertitude pour la HEP en raison d'un financement flexible
Zoug	– HEP du canton de Zoug	Autonomie, stabilité, transparence	Aucune
Zurich	– Université de Zurich – HEP du canton de Zurich – ZHAW/ZHDK	Grande flexibilité, adaptations rapides	Sécurité de planification limitée à moyen terme

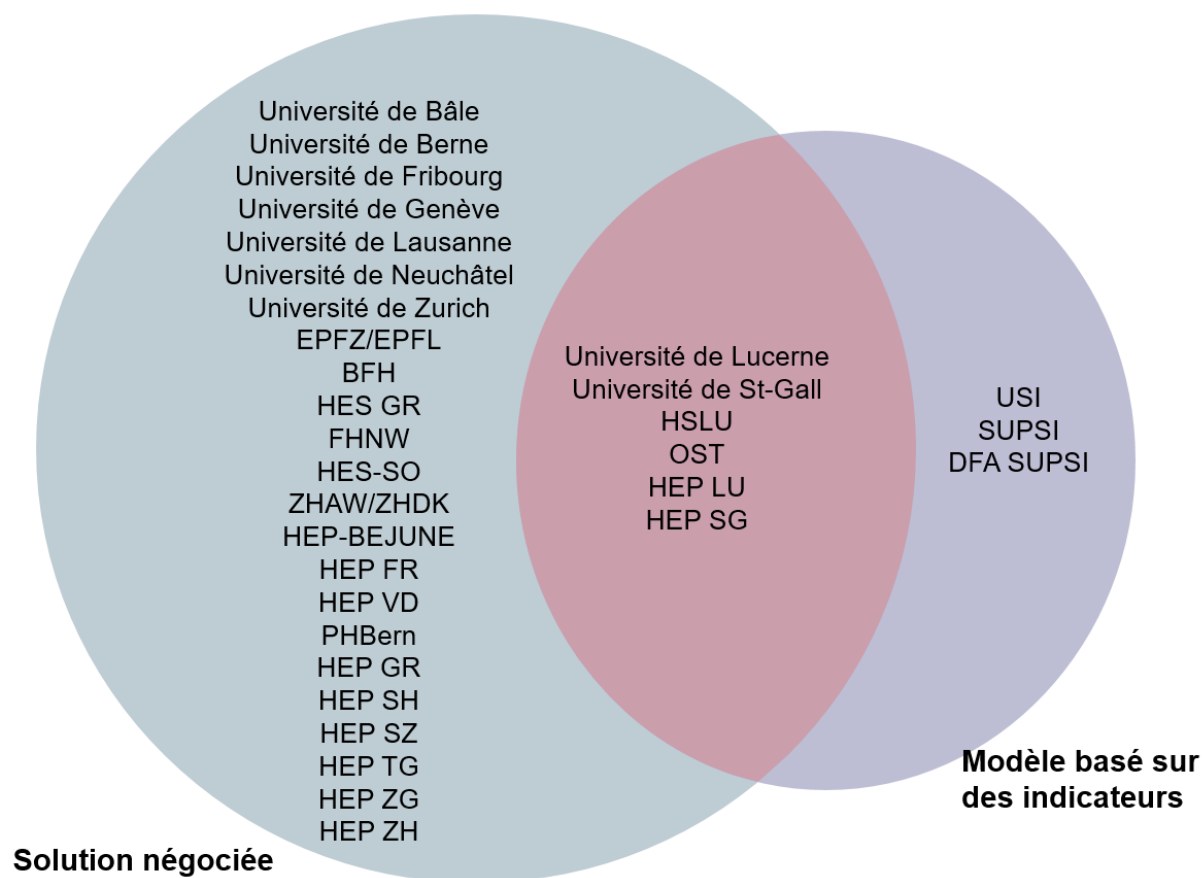
3.3 Typologie des systèmes de financement existants

Différentes caractéristiques sont envisageables pour établir une typologie du financement des hautes écoles par les organismes responsables. Compte tenu de la question posée dans la motion 257-2023 Krähenbühl et des enseignements tirés de l'état des lieux présenté précédemment, la typologie déjà introduite au point 3.2.3 pour la détermination de la contribution des organismes responsables s'impose comme base pour établir la typologie des systèmes de financement des organismes responsables. Cette typologie suit une logique claire sur la base des mécanismes de pilotage visant à déterminer la contribution de l'organisme responsable. Comme indiqué précédemment, on distingue les trois types de systèmes suivants :

- Solution négociée : négociations budgétaires annuelles ou pluriannuelles sans mécanisme fixe, souvent en rapport avec la planification, la politique, le budget
- Modèle mixte : enseignement basé partiellement sur des indicateurs, financement de l'infrastructure/de la recherche négocié ou fondé sur une évolution historique
- Modèle basé sur des indicateurs : basé sur des formules, clairement structuré, peu de marge de négociation

Si l'on applique cette typologie, la **plupart des hautes écoles** relèvent du **type « solution négociée »** (voir illustration 1). Le modèle basé sur des indicateurs n'existe que dans les hautes écoles tessinoises. Les hautes écoles fédérales constituent également un cas particulier : elles appliquent un modèle piloté par la Confédération, qui se situe formellement en dehors de la logique cantonale. Sur le plan matériel, leur pilotage est toutefois analogue à la solution négociée.

Illustration 1 : Types de modèles



3.3.1 Solution négociée

La solution négociée constitue la forme la plus courante de financement des hautes écoles en Suisse. Dans ce cas, la contribution de l'organisme responsable est actualisée au fil des ans, en tenant compte des valeurs de planification récentes des hautes écoles, des objectifs politiques et des conditions cadres liées au budget. Des indicateurs, tels que le nombre d'étudiantes et d'étudiants ou le renchérissement, sont utilisés pour vérifier la plausibilité des données, mais n'entraînent pas automatiquement une adaptation de la contribution. Cette solution est utilisée dans pratiquement tous les cantons, à l'exception de ceux qui appliquent un modèle mixte ou un modèle basé sur des indicateurs. Elle se caractérise essentiellement par les propriétés suivantes :

- Budget proposé par la haute école et examiné par l'autorité cantonale compétente
- Budgétisation incrémentale (budget évolutif) basée sur l'évolution historique
- Libre utilisation des fonds dans le cadre du mandat de prestations, budgétisation séparée des frais d'infrastructure (à l'exception du canton de Zurich)

Cette description de la solution négociée doit être comprise comme un modèle-type. De nombreuses hautes écoles s'écartent de ce modèle-type sur un ou plusieurs points. Dans le canton de Berne, par exemple, la contribution de l'organisme responsable est intégrée dans la planification budgétaire par le service cantonal compétent. La structure fédérale de la Suisse favorise cette diversité.

Si l'on souhaite subdiviser davantage les hautes écoles au sein de la solution négociée, les différences suivantes peuvent être présentées :

- Négociation formalisée avec contrôle de plausibilité vs négociation classique :
 - Négociation politique classique : la contribution est fixée par les milieux politiques chaque année ou dans le cadre d'une planification pluriannuelle, sans formule fixe, sur la base de la planification des besoins, de la situation budgétaire et de l'évolution de la situation.
 - Négociation formalisée avec contrôle de plausibilité : il existe un modèle de calcul interne ou un cadre de référence (p. ex. coûts de référence, tarifs AHES/AIU), mais ils ne sont pas contraignants. Il y a eu une certaine marge de manœuvre politique.
- Négociation du montant de la contribution vs négociation des attentes en matière de prestations
 - Négociation du montant de la contribution : la modification du montant de la contribution est le résultat des négociations et découle des prestations à fournir, qui sont définies en commun.
 - Négociation des attentes en matière de prestations : le montant de la contribution est fixe ; les négociations portent sur les prestations à fournir.

3.3.2 Modèle mixte

Le modèle mixte, tel qu'il est pratiqué dans les cantons de Lucerne et de Saint-Gall, combine deux logiques : une partie de la contribution de l'organisme responsable, généralement la part destinée à l'enseignement, est calculée sur la base d'un mécanisme fondé sur des indicateurs (voir chapitre 3.3.3), en principe en utilisant des coûts de référence nationaux. Les autres composantes, notamment l'infrastructure, la recherche et le développement, sont définies de la même manière que dans la solution négociée. Ce modèle crée une certaine systématique et transparence dans le financement de base, tout en préservant la marge de manœuvre sur les plans de la politique et de la planification en vue d'évolutions spécifiques.

3.3.3 Modèle basé sur des indicateurs

Le modèle basé sur des indicateurs, tel qu'il est mis en œuvre dans le canton du Tessin, représente la forme la plus forte d'un financement objectif. Dans ce cas, la contribution de l'organisme responsable est essentiellement déterminée par un calcul ou une formule clairement définie, qui comprend par exemple des forfaits par personne, des suppléments liés à la localisation ou des suppléments sur les fonds de tiers liés aux prestations. Cette forme de pilotage renonce en grande partie à la négociation et repose sur des bases de calcul transparentes et prédéfinies.

Le modèle basé sur des indicateurs comprend les caractéristiques suivantes :

- Utilisation d'un modèle de calcul basé sur des indicateurs définis, tels que le nombre d'étudiantes et d'étudiants et les tarifs standard AIU/AHES
- Contribution de base pour la recherche en fonction du nombre d'étudiantes et d'étudiants
- Incitation supplémentaire à la génération de fonds tiers
- Indemnisation de l'avantage lié à la localisation
- Utilisation des fonds par domaine de prestations

Là encore, des écarts par rapport au modèle-type sont envisageables dans la pratique. Par exemple, des indicateurs alternatifs, tels que les données prévisionnelles concernant les effectifs estudiantins, pourraient être utilisés pour le calcul de la contribution. Mais comme seul le Tessin dispose actuellement d'un tel modèle, une différenciation supplémentaire ne s'impose pas.

3.3.4 Classification du modèle bernois

Comme le montrent l'illustration 1 et la situation décrite ci-dessus, le mécanisme actuel de financement dans le canton de Berne relève de la solution négociée. Toutefois, le modèle bernois présente plusieurs particularités qui font plutôt figure d'exception par rapport aux hautes écoles d'autres cantons :

- Le modèle bernois prévoit une augmentation fixe de la contribution de 1 % par an. Dans les mandats de prestations quadriennaux, le canton de Berne, en tant que canton responsable, détermine quelles prestations doivent être fournies en contrepartie de la contribution cantonale définie. Les hautes écoles peuvent communiquer leurs besoins à l'organisme responsable. Pour les hautes écoles des autres cantons, les prestations sont généralement définies en premier et les besoins financiers supplémentaires sont déduits sur cette base.
- En outre, le canton de Berne dispose d'un modèle de plausibilité basé sur des indicateurs, les ressources financières étant considérées comme plausibles chaque année sur la base de coûts de référence nationaux (voir chapitre 4.3.3. et annexe B 2.3). Le modèle de plausibilité est utilisé pour vérifier l'évolution de la contribution, mais il n'a qu'une influence indirecte sur le montant de la contribution.

3.4 Évaluation des types de modèles

Les trois types de modèles sont évalués ci-dessous. Cette évaluation se base sur une estimation qualitative effectuée par Ecoplan. Tant le point de vue des organismes responsables que celui des hautes écoles sont adoptés. L'évaluation tient également compte des remarques faites par les organismes responsables concernant les points forts et les points faibles de leur modèle.

Les objectifs suivants ont été pris en compte à titre indicatif :

- Stabilité financière et sécurité de planification
- Flexibilité pour les hautes écoles
- Structures incitatives et éventuelles incitations inopportunes
- Transparence et crédibilité
- Charge administrative et efficacité
- Durabilité et adaptabilité

L'évaluation concrète des trois types de modèles est présentée dans le tableau 4. Il convient de noter que, pour certains critères d'évaluation, d'autres facteurs, indépendants du type de modèle, jouent également un rôle, voire un rôle plus important que le type de modèle. Par exemple, en ce qui concerne la stabilité financière et la sécurité de planification, l'existence d'un contrat ou d'un mandat de prestations pluriannuel est déterminante tant pour les hautes écoles que pour les organismes responsables. Cela est toutefois le cas pour les trois types de modèles.

Tableau 4 : Évaluation des types de modèles par Ecoplan

Indicateurs	Remarques d'ordre général - valables pour tous les types de modèles	Solution négociée	Modèle basé sur des indicateurs	Modèle mixte
Stabilité financière et sécurité de planification	– Les contrats de prestations pluriannuels assurent la stabilité financière et la sécurité de planification, tant pour les organismes responsables que pour les hautes écoles.	– Incertitude liée aux négociations budgétaires annuelles – Influence politique théoriquement possible à plusieurs niveaux, mais souvent peu usitée	– Mécanisme clair, pas (peu) d'influence politique – Dépendance à l'évolution de facteurs exogènes, tels que le nombre d'étudiant-e-s et les fonds de tiers	– Possibilité de réagir aux fluctuations des indicateurs par des ajustements budgétaires, ce qui peut accroître la stabilité et la sécurité de planification
Flexibilité pour les hautes écoles et l'administration	– Le financement séparé de l'infrastructure peut limiter la flexibilité des hautes écoles.	– Grande flexibilité pour les hautes écoles, car l'utilisation des fonds est très libre dans le cadre de l'enveloppe budgétaire – Possibilité de s'adapter à des évolutions particulières	– Flexibilité moyenne pour les hautes écoles, car les fonds ne peuvent être utilisés de manière autonome que dans certains domaines – Montant des fonds dépendant de facteurs exogènes, possibilité limitée de s'adapter à des évolutions particulières⁹	– Flexibilité moyenne pour les hautes écoles, car les fonds ne peuvent être utilisés de manière autonome que dans certains domaines – Réactivité de l'administration en cas d'évolutions particulières
Structures incitatives et incitations inopportunes	– L'utilisation libre des fonds et la possibilité de constituer des réserves encouragent la responsabilité individuelle. – En revanche, la couverture des déficits crée des incitations inopportunes.	– Le système ne fournit pas d'incitations monétaires à générer des fonds de tiers. – Les étudiant-e-s extracantonaux sont financièrement plus lucratifs pour les hautes écoles que les étudiant-e-s cantonaux.	– L'obtention de fonds de tiers est récompensée. – La quantité a tendance à l'emporter sur la qualité.	– Incitation à augmenter le nombre d'étudiant-e-s pour l'enseignement – Pas d'incitations monétaires à générer des fonds de tiers
Transparence et clarté		– Solution négociée sans mécanisme fixe – Pas de bases de calcul uniformes, de standardisation ou d'indicateurs pour le pilotage économique, contrôle de plausibilité en général sans indicateurs quantitatifs ; le canton de Berne fait figure d'exception.	– Calcul très transparent	– Ne vaut que pour l'enseignement
Charges administratives		– Élevée ; la négociation annuelle mobilise les ressources des parties prenantes	– Faible ; pas de négociations, les indicateurs sont préparés	– Moyenne car des discussions sur le budget ont lieu pour tout ce qui n'a pas trait à l'enseignement
Pilotage par l'organisme responsable		– Réaction rapide aux changements – Pas d'automatisme – Fort pilotage par l'organisme responsable	– Incertitude pour les hautes écoles et les organismes responsables en raison du financement flexible/variable (volatilité) – Peu de possibilités de pilotage par l'organisme responsable	– Pilotage pour tout ce qui n'a pas trait à l'enseignement

⁹ Au Tessin, il est prévu que des contributions spéciales puissent être accordées pour répondre aux évolutions particulières.

En résumé, force est de constater que la grande flexibilité offerte par la **solution négociée** est un atout. En raison des négociations annuelles concernant la contribution de l'organisme responsable, il est possible d'adapter cette dernière aux changements et aux situations particulières. Il est également possible de réagir rapidement aux demandes politiques. Le mécanisme visant à fixer la contribution permet aux organismes responsables de piloter les hautes écoles de manière différenciée. En particulier si la situation politique et financière est stable, il faut s'attendre à ce que les intérêts des hautes écoles et des organismes responsables concordent et que la flexibilité ait des effets positifs pour les deux parties. Cependant, en raison de l'adaptation de la contribution au fil des ans et de la budgétisation incrémentielle, il existe également une forte tendance à être dépendant des décisions prises par le passé. Les déficits structurels dans la fixation de la contribution subsistent donc souvent. La transparence et l'effet du pilotage par l'organisme responsable sont en outre réduits, car il n'est guère possible de déterminer ultérieurement le montant de la contribution. Enfin, l'effet du pilotage par l'organisme responsable dépend aussi fortement de l'engagement des personnes impliquées.

Les points forts du **modèle basé sur des indicateurs** sont la grande transparence et l'objectivité, la sécurité de planification pour les hautes écoles et les organismes responsables, la forte incitation à la performance, ainsi que la faible charge politique liée aux discussions sur le budget. En revanche, la réactivité est faible en cas de situation exceptionnelle ou de fortes variations des indicateurs. Les possibilités de pilotage par l'organisme responsable en fonction de la situation sont également faibles. La possibilité d'octroyer des contributions spéciales permet certes de compenser ces inconvénients, mais cela réduit la transparence, l'objectivité et l'indépendance par rapport aux décisions politiques. Par conséquent, au travers de leur influence, les milieux politiques affaiblissent les critères qui constituent les avantages du modèle.

Le **modèle mixte** combine les points forts et les points faibles des deux autres modèles. Il associe la systématique et la prévisibilité à la flexibilité politique, augmente la transparence de la partie du financement basée sur des indicateurs et permet la mise en place d'actions stratégiques ciblées pour l'autre partie du financement. Toutefois, il existe également un risque que la partie du financement basée sur des indicateurs soit minée par des négociations.

4. Modélisation et comparaison des modèles de financement

Le présent chapitre se propose de répondre à l'objectif défini par le Conseil-exécutif dans le cadre de l'adoption du point 1 de la motion, à savoir « présenter un rapport qui permette de comparer le modèle actuel basé sur la législation sur les hautes écoles, qui vise à définir les subventions cantonales annuelles aux hautes écoles bernoises, à d'autres modèles, tout en tenant compte des optiques de financement par objet et par sujet. Les modèles de financement utilisés par d'autres collectivités cantonales ou intercantionales responsables de hautes écoles sont particulièrement pertinents pour réaliser cette comparaison. »

La comparaison s'effectue donc à la lumière des trois hautes écoles bernoises, c'est-à-dire en fonction de l'angle envisagé dans la motion : qu'entraînerait un changement de modèle de financement pour les hautes écoles bernoises et pour le canton de Berne, qui en est responsable ?

La distinction entre « financement par sujet » et « financement par objet » étant peu courante dans les modalités de financement relatives à la formation tertiaire, nous expliquons brièvement ici la distinction utilisée dans le cadre du présent rapport :

- Financement par objet : en qualité d'organisme fournissant la prestation à financer, la haute école bénéficie d'un soutien financier direct. Le montant de la contribution est fonction de ce dont l'objet (la haute école) a besoin, par expérience ou sur la base de prévisions et d'hypothèses, pour fournir la prestation demandée. La forme classique du financement par objet comprend une couverture du déficit ou une absorption d'éventuels produits par l'organisme responsable. Toutefois, les contributions forfaitaires sans couverture de déficit sont plus courantes aujourd'hui, les fonds inutilisés étant affectés à des réserves de fluctuation qui peuvent être utilisées pour couvrir un éventuel déficit.
- Financement par sujet : le sujet à financer est la personne qui bénéficie de la prestation, c'est-à-dire l'étudiante ou l'étudiant. L'aide financière peut être versée directement aux étudiantes et étudiants (pour le paiement des taxes d'études) ou indirectement à l'institution qui fournit les prestations. Dans le financement indirect par sujet, le montant de la contribution est, contrairement au financement par objet, essentiellement déterminé par un forfait par cas ou un montant par étudiante ou étudiant. Par conséquent, les contributions AIU et les contributions AHES qui sont versées par le canton d'origine à la haute école accueillant l'étudiante ou l'étudiant relèvent du financement par sujet, car elles reposent sur un tarif par personne (ou par EPT).

4.1 Modèles à « caractère de financement par objet »

Le relevé des modèles de financement (voir chapitre 3) montre clairement qu'aujourd'hui, la majorité des modèles de financement existants constituent une mise en œuvre moderne du financement par objet avec système de subventions. Un financement par objet au sens classique du terme, c'est-à-dire avec couverture du déficit, n'est plus appliqué aujourd'hui que dans les hautes écoles du canton de Fribourg (voir annexe A : 0

Université de Genève

UNIVERSITÉ DE GENÈVE		DESCRIPTION
TYPE		Loi de financement quadriennale , votée par le Grand Conseil, avec convention d'objectifs.
ORGANISME RESPONSABLE		L'organisme responsable de l'Université de Genève (UNIGE) est le canton de Genève.
FIXATION DE CONTRIBUTION	LA	À teneur de l'article 20 de la loi cantonale (LU - C 1 30), l'UNIGE reçoit à titre de moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment : a) les indemnités versées par l'État ; b) les aides financières octroyées par la Confédération ; c) les contributions des autres cantons ; d) les taxes universitaires et émoluments. L'UNIGE recherche activement des sources de financements complémentaires, publics, institutionnels et privés ; cette obligation découle du principe de subsidiarité (art. 8 de la loi cantonale sur les indemnités et les aides financières, LIAF – D 1 11), soit du caractère supplétif des fonds publics à toute autre source de financement. Pour mémoire, les indemnités financières répondent au principe de subsidiarité lorsque : a) d'autres formes d'action de l'État plus appropriées ne peuvent être envisagées ; b) l'indemnité ou l'aide financière répond à une répartition des tâches et des charges établies entre les collectivités publiques ; c) la tâche ne peut être accomplie d'une manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle. Dans les conditions fixées par le statut ou la convention d'objectifs prévue à l'article 21 LU, l'UNIGE dispose d'autres éléments de patrimoine ou de ressources provenant des dons et legs et d'engagements contractuels souscrits dans le cadre de sa mission.
PROCESSUS		Les indemnités financières sont accordées pour une durée qui n'excède pas 6 ans et doivent faire l'objet : a) d'une base légale formelle ; b) d'un contrat de droit public adopté par le Conseil d'État et ratifié par le Grand Conseil.
UTILISATION		Le département de tutelle de l'UNIGE s'assure que celle-ci exécute la tâche conformément aux conditions légales, aux objectifs fixés dans la convention d'objectifs. Périodiquement, mais au moins une fois tous les 5 ans, les aides financières et les indemnités sont examinées par les départements concernés sous l'angle notamment de leur nécessité, de leur utilité, de leur efficacité, de leur efficience et de leur opportunité.

DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION

Au terme de l'exercice comptable, pour autant que les prestations financées aient été fournies conformément à la convention de prestations, le résultat annuel établi est **réparti** entre l'État de Genève et l'UNIGE selon une **clé de répartition** définie entre l'État et l'UNIGE, et sur la base des principes arrêtés dans la LU (art. 24) et dans le règlement sur les finances de l'UNIGE (art. 12).
À l'échéance de la convention, l'UNIGE restitue tout éventuel solde à l'État. Ce dernier peut renoncer à une partie du résultat lui revenant en application des critères de l'article 19, alinéas 2 et 3 du règlement d'application de la LIAF.
À l'échéance de la convention, l'UNIGE assume ses éventuelles pertes reportées.

ÉVALUATION

Les mécaniques précitées découlent de l'application de lois votées par le Grand Conseil de la République et Canton de Genève. L'administration n'a pas à se prononcer sur la loi qu'elle doit faire appliquer.

Université de Fribourg et 1.3.4 Haute école pédagogique du canton de Fribourg).

Le canton de Fribourg constitue en effet une exception dans le paysage de l'enseignement supérieur, le modèle de financement de ses hautes écoles présentant plusieurs particularités. Les comptes de l'Université de Fribourg (UNIFR) (ainsi que, jusqu'au 1^{er} août 2025, ceux de la Haute école pédagogique Fribourg [HEP|PH FR], qui a été intégrée à l'UNIFR à cette date) ne sont pas dissociés du compte d'État cantonal, ce qui a pour conséquence que si les dépenses sont inférieures aux dépenses budgétées, la différence est reversée dans le compte d'État et que les hautes écoles fribourgeoises ne peuvent pas mettre de fonds propres en réserve. Inversement, il existe dans tous les cas une couverture du déficit (voir aussi chapitre 3, tableau 2). En tant qu'organisme responsable de hautes écoles, le canton de Fribourg se distingue également par l'absence de mécanismes de calcul des subventions cantonales pour l'enseignement supérieur. Les hautes écoles fribourgeoises préparent un budget sur la base de l'année précédente, de leurs recettes prévisionnelles (contributions AIU, fonds de tiers, taxes d'études) et de leurs coûts sans se rapporter aux valeurs de référence. Le canton prend en charge la différence entre les recettes et les besoins budgétaires totaux.

D'un point de vue historique, le modèle de financement des hautes écoles du canton de Berne **avant** l'introduction du système de contributions (2013/2014) constitue également une variante classique de « financement par objet ». Ce n'est qu'avec la révision des trois lois bernoises sur les hautes écoles (LUni, LHESB et LHEP) et l'introduction du système de contributions que les comptes des hautes écoles ont été dissociés de ceux du canton. Jusqu'à cette révision, les mécanismes de financement en vigueur dans le canton de Fribourg étaient aussi les mécanismes appliqués dans le canton de Berne. L'importance de l'introduction du système de contributions, qui renforce l'autonomie et la responsabilité financières des hautes écoles, ne peut guère être surestimée, même en ce qui concerne les grandes lignes de la motion. Comme dans le canton de Fribourg, le modèle de financement précédent présentait des faiblesses. La conclusion selon laquelle une couverture du déficit garantie incite peu à être plus rentable et plus innovant est sans doute la plus importante (annexe A ; 0).

Le canton de Berne peut s'appuyer sur sa propre expérience, tant en ce qui concerne le financement classique que le financement moderne par objet. Les modèles à caractère de financement par objet se caractérisent par le fait qu'ils ne reposent pas sur un système de tarifs ou

d'indicateurs ; ils ne peuvent donc pas être modélisés avec différentes données de référence. Pour les mêmes raisons, il n'est pas non plus possible de modéliser un financement par objet avec couverture du déficit « classique ». L'adoption du système de contributions pour les hautes écoles, réalisée par le canton de Berne comme par la plupart des organismes responsables de hautes écoles, et les mesures qui y sont liées (notamment la tenue d'une comptabilité propre par les hautes écoles) ont donné satisfaction et n'ont pas été remises en question depuis lors.

4.2 Modèles à « caractère de financement par sujet »

Comme les modèles de financement par sujet impliquent le calcul d'un forfait, d'un tarif (ou autre) par personne, ils reposent sur un nombre suffisant d'indicateurs et peuvent donc aussi être modélisés. L'AIU et l'AHES constituent en outre des documents spécifiques aux hautes écoles, établis au niveau national et bien documentés, sur lesquels il est possible de s'appuyer pour le calcul des tarifs.

Comme le Conseil-exécutif l'a déjà indiqué dans sa réponse à la motion 257-2023 Krähenbühl, il n'est pas aisé d'instaurer un modèle de financement par sujet pour le financement par les cantons responsables (sur le modèle des forfaits par cas dans le domaine de la santé), car la prestation des hautes écoles à indemniser ne se limite pas à la formation d'étudiantes et étudiants. Les hautes écoles doivent en outre être habilitées à mener des activités de recherche et de développement, afin d'obtenir des fonds de tiers pour mener à bien des projets de recherche, de développement et de coopération. Elles doivent également être en mesure de proposer des prestations répondant aux besoins, comme des offres de formation continue à des tarifs couvrant les coûts. Il convient aussi de tenir compte de ce point lors de la définition des taux de subventionnement par étudiante ou étudiant.

Les sous-chapitres suivants présentent, d'une part, les modèles considérés comme étant « basés sur des indicateurs » (modèle tessinois) en vertu du relevé réalisé par Ecoplan (chapitre 3) et, d'autre part, les modèles de financement par sujet développés par l'Office de l'enseignement supérieur (modèles « forfait par cas » et « plausibilisation »).

4.2.1 Le modèle tessinois

Comme le montre le chapitre 3, il n'existe pratiquement pas de modèles reposant exclusivement sur un financement par sujet en Suisse. Seules la Haute école spécialisée de la Suisse italienne (SUPSI) et l'Université de la Suisse italienne (USI) ont recours à un modèle qui permet de modéliser les contributions versées par l'organisme responsable, la situation financière générale du canton pouvant également être prise en compte au moment de fixer définitivement ces contributions. Ce modèle présente les caractéristiques suivantes :

- Pour l'enseignement :
 - calcul de la contribution sur la base des effectifs d'étudiantes et d'étudiants suivant une filière de bachelor ou de master et ne relevant pas de l'AIU/AHES. À l'USI, la contribution est calculée, jusqu'à un maximum de 50 % d'étudiantes et d'étudiants ne relevant pas de l'AIU, par rapport au nombre total d'étudiantes et d'étudiants par faculté. À la SUPSI elle est calculée jusqu'à un maximum de :
 - 30 % d'étudiantes et d'étudiants ne relevant pas de l'AHES par rapport au nombre total d'étudiantes et d'étudiants suivant une filière de bachelor dans les domaines non artistiques

- 40 % d'étudiantes et d'étudiants ne relevant pas de l'AHES par rapport au nombre total d'étudiantes et d'étudiants suivant une filière de bachelor au département pour les technologies innovantes et dans les domaines artistiques
 - 40 % d'étudiantes et d'étudiants ne relevant pas de l'AHES par rapport au nombre total d'étudiantes et d'étudiants suivant une filière de master
 - À cela s'ajoute une prime de 5 % liée à la localisation des hautes écoles sur la somme des contributions AIU/AHES de l'ensemble des étudiantes et étudiants inscrits.
- Pour la recherche :
- La contribution de base pour la recherche s'élève à 15 % de la contribution pour l'enseignement, à laquelle s'ajoutent les contributions AIU/AHES pour les étudiantes et étudiants d'autres cantons.
 - De plus, 30 % des recettes provenant de fonds de tiers issus de la recherche compétitive (FNS, UE, promotion de la recherche internationale [coûts de recherche indirects, ou overhead, compris]), mais pas de la recherche pour le secteur privé et les pouvoirs publics, sont ajoutées à titre d'incitation supplémentaire pour la recherche.

Le modèle prévoit en outre la possibilité d'accorder des contributions spéciales pour des prestations spécifiques. Ne sont pas non plus inclus le loyer et les frais immobiliers, qui sont indemnisés séparément.

Si nous disposons d'informations suffisantes pour reproduire le modèle tessinois pour le canton de Berne, les analyses montrent qu'une transposition directe du modèle tessinois au canton de Berne ne fournirait pas de résultats pertinents en raison des particularités des hautes écoles tessinoises et nécessiterait de nombreuses adaptations, ce qui donnerait naissance à un nouveau modèle. Le modèle tessinois présente les particularités suivantes :

- Les hautes écoles du canton du Tessin étant les seules hautes écoles de langue italienne en Suisse, elles sont particulièrement attrayantes pour les étudiantes et étudiants provenant de l'Italie voisine. Les hautes écoles italiennes étant parfois fortement sous-financées et en mauvais état, les étudiantes et étudiants italiens sont prêts à s'acquitter de taxes d'études nettement supérieures aux taxes d'études acquittées par les étudiantes et étudiants suisses, afin de bénéficier d'une formation de qualité à l'USI et à la SUPSI. Cette catégorie d'étudiantes et d'étudiants est donc plus lucrative pour les hautes écoles tessinoises. Cela étant dit, le canton n'a qu'un intérêt limité à utiliser l'argent des contribuables pour subventionner ces étudiantes et étudiants étrangers, qui ne relèvent pas de l'AIU/AHES. Les plafonds exprimés en pourcentage indiqués ci-dessus pour le Tessin sont donc légitimes. Les hautes écoles bernoises ne sont pas soumises aux mêmes conditions générales. Ainsi, il n'est par exemple guère possible d'étudier à Berne en tant que frontalière ou frontalière d'un pays étranger voisin de la Suisse. Par conséquent, si le modèle tessinois était appliqué dans le canton de Berne, il faudrait relever considérablement les plafonds indiqués ci-dessus, voire y renoncer.
- L'offre d'enseignement et de recherche des hautes écoles tessinoises n'est pas comparable à celle des hautes écoles bernoises. Les hautes écoles tessinoises ne disposent notamment guère de disciplines nécessitant des installations de recherche coûteuses comme des laboratoires (dédiés à la recherche médicale p. ex.). Par conséquent, la contribution de base pour la recherche est jugée trop faible.
- La prime de 5 % liée à la localisation des hautes écoles est trop faible. Une haute école attirant un grand nombre d'étudiantes et d'étudiants des cantons voisins devrait pouvoir compenser la déduction pour les avantages liés à la localisation de 15 % prévue par l'AIU/AHES.

- Le niveau des salaires au Tessin est nettement plus bas que dans le reste de la Suisse, ce qui entraîne des coûts plus faibles. En revanche, les indemnisations reposant sur les coûts moyens intercantonaux définis dans les accords intercantonaux et les contributions versées par la Confédération sont favorables aux hautes écoles tessinoises.

Pour ces raisons, nous renonçons à réaliser une modélisation. Si l'on tentait d'adapter ce modèle aux hautes écoles bernoises en recourant à de nombreuses hypothèses, le « modèle tessinois » initial serait considérablement dénaturé et il ne serait plus possible d'effectuer une comparaison pertinente.

4.3 Modèles théoriques de financement par sujet : « forfait par cas » et « plausibilisation »

Étant donné qu'aucun modèle de financement appliqué dans les hautes écoles suisses ne se prête à la modélisation, deux modèles de financement par sujet hypothétiques sont présentés ci-dessous. Le nombre d'étudiantes et d'étudiants (sujets) étant donné, il s'agit de trouver un forfait/tarif raisonnable permettant de calculer une valeur de coûts théorique à titre de modèle prix-quantité (tarif * nombre d'étudiant-e-s). Comme certains produits significatifs perçus par la haute école sont aussi directement liés à des quantités, ils doivent être déduits afin de permettre à l'organisme responsable de se faire une image complète de sa mission de financement. Les produits découlant des taxes d'études, des contributions fédérales et de l'AIU/AHES dépendent directement des effectifs estudiantins. Ils peuvent déjà être déduits des charges au niveau des tarifs ou en se basant sur des chiffres réellement observés (valeurs réelles). Le recours à des chiffres connus (réels) facilitant les calculs et les rendant plus transparents, nous commençons par présenter un « forfait par cas » comprenant les éléments « charges » et « produits ».

4.3.1 Données de référence

Les données de référence sont préalablement expliquées pour les modèles calculés ayant un caractère de financement par sujet. Les statistiques sur les finances des trois types de hautes écoles sont collectées et publiées dans la banque de données des finances des hautes écoles du système d'information universitaire suisse (SIUS) et de l'OFS¹⁰. Comme les modèles de comptabilité analytique pour les hautes écoles¹¹ reposent sur une base commune, les données relatives à l'enseignement et à la recherche sont en principe d'une qualité et d'une comparabilité élevées.

Il convient toutefois d'émettre les réserves suivantes :

- Des domaines entiers, notamment la formation continue (FC) et les prestations de services (PS), ainsi que des coûts par nature (coûts d'infrastructure) sont systématiquement exclus des calculs suivants. Par conséquent, les charges des hautes écoles et la contribution de l'organisme responsable ont tendance à être sous-estimées. Alors que le mandat de couverture des coûts dans les domaines de la formation continue et des prestations de services confié à l'Université de Berne et à la BFH légitime une exclusion dans ces domaines¹², l'exclusion des coûts d'infrastructure constitue un facteur de poids, en particulier pour la BFH,

¹⁰ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/enquetes/hsf.assetdetail.35956334.html>

¹¹ <https://shk.ch/fr/documentation/publications/125-modeles-de-comptabilite-analytique>

¹² La formation continue du corps enseignant ainsi que d'autres prestations de services de la PHBern ne peuvent pas couvrir les coûts et sont pilotées par un mandat de prestations de l'INC complétant le mandat de prestations du Conseil-exécutif. Le financement de la PHBern par le biais d'une enveloppe budgétaire a pour conséquence que les domaines de l'enseignement et de la recherche appliquée et développement sont artificiellement séparés

qui doit assumer elle-même des coûts d'infrastructure annuels d'environ 10 millions de francs¹³.

- La qualité des données relatives aux coûts de la médecine humaine n'a pas encore la qualité validée des données des autres domaines d'études. Le domaine de la médecine interagissant avec le système de santé et l'évolution des prix de celui-ci, il s'avère difficile de relever les coûts liés aux prestations d'enseignement et de recherche dans la phase de formation clinique, principalement fournies par les hôpitaux universitaires. Le « Relevé des coûts pour la formation universitaire et la recherche en médecine humaine (EKOH) », qui est sur le point d'être transféré dans les statistiques ordinaires, devrait améliorer la situation¹⁴.

Compte tenu de ce qui précède, les principes suivants s'appliquent au rapport :

- Les effectifs estudiantins sont exprimés en équivalents plein temps (EPT) pour les HES et les HEP (distinction plus poussée des catégories d'étudiant-e-s) et par personne pour les universités.
- Les coûts nationaux sont représentés au niveau des « frais d'exploitation » pour les trois types de hautes écoles. Pour les HES et les HEP, les données sont déjà disponibles à ce niveau ; pour les universités, les coûts d'infrastructure calculés sont déduits des coûts complets (voir annexe B).
- Le financement des hautes écoles bernoises par les organismes responsables est analysé au niveau de la « contribution cantonale ». Afin de permettre une comparaison avec les données nationales, les « contributions supplémentaires » temporaires incluses dans la contribution cantonale totale ne sont pas prises en compte (telles que les dotations initiales pour les projets de campus ou les financements initiaux concernant BeLEARN, etc.).
- La distinction entre phase de formation préclinique et phase de formation clinique se fait, pour l'université, par le biais de l'affectation correspondante des étudiantes et étudiants.

Pour les différents aspects du financement des hautes écoles, la désignation des données nationales relatives aux coûts diffère en fonction des organismes¹⁵. Ces aspects reposent toujours sur l'enquête sur les finances des hautes écoles selon le SIUS (SIUS-FIN). En ce qui concerne leur utilisation, il convient toutefois d'opérer les distinctions suivantes :

- a) Coûts moyens / indicateurs de coûts OFS
Objectif : contrôle et comparaison des coûts. Utilisation dans le cadre du contrôle des objectifs définis dans les mandats de prestations et utilisation dans le présent document pour déterminer un « forfait par cas ».
- b) Coûts de référence selon la LEHE
Objectif : détermination des contributions fédérales pour les HES et les universités. Conformément au message FRI, fixés pour une période de quatre ans¹⁶.
- c) Coûts de référence de la CDIP
Objectif : détermination des tarifs AIU et AHES. Le calcul des coûts de deux années selon a) repose sur une moyenne. Utilisation en vue de vérifier chaque année la plausibilité de la contribution (voir chap. 4.3.3).

des domaines de la formation continue et des prestations de services par le biais d'une approximation (rapport ¾ / ¼) lorsque cela est nécessaire (voir le chapitre 4.3.3 p. ex.).

¹³ Le mandat de prestations du Conseil-exécutif confié à la BFH pour les années 2025 à 2028 y fait référence dans les chapitres consacrés à l'indemnisation (p. 4) ainsi qu'aux biens immobiliers (p. 6). Cela n'entraîne aucun inconvénient majeur pour la PHBern et pour l'Université de Berne.

¹⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/finances-systeme/hautes-ecoles/universitaires.assetdetail.33046739.html>, feuille du tableau Excel « Médecine - cas particulier »

¹⁵ Les différents tarifs sont mis en évidence sur la base du relevé des coûts 2022 pour les HES (voir annexe B2.2).

¹⁶ <https://www.sbf.admin.ch/fr/couts-de-reference>

4.3.2 Modèle « forfait par cas »

L'objectif des calculs effectués est de déterminer un tarif (ou « forfait par cas ») donnant un coût par personne réaliste pour les domaines de prestations Enseignement et Recherche, applicable aux trois types de hautes écoles.

Selon les définitions données par l'OFS¹⁷, le « forfait par cas » se base donc sur les coûts d'exploitation nationaux de l'enseignement dans la formation de base (E) et de la recherche appliquée et développement (Ra&D). Du point de vue de l'organisme responsable de la haute école, qui souhaite que les produits de la haute école soient exclus du modèle, les produits provenant des fonds de tiers doivent être déduits des coûts de la Ra&D. La formule de calcul du « forfait par cas » théorique est donc la suivante :

$$\text{Forfait par cas} = \frac{\text{coûts d'exploitation nationaux de l'enseignement dans la formation de base (E) + de la recherche appliquée et développement (Ra + D) - fonds de tiers (FT)}}{\text{effectifs estudiantins CH}}$$

Des « indicateurs de coûts » correspondants sont déjà fournis par l'OFS et peuvent être reproduits avec les données nationales sur les coûts :

- Les fonds de tiers nationaux pour les HES et les HEP sont relevés dans le cadre du SIUS, mais ne sont pas encore publiés en raison d'une demande insuffisante. Le SEFRI fournit les chiffres sur demande.
- Pour les hautes écoles universitaires, il existe déjà un calcul des coûts complets contrôlé par les fonds de tiers, à savoir l'« indicateur de coûts III (original) ». La synchronisation au niveau des « coûts d'exploitation » nécessite de ne pas tenir compte des coûts d'infrastructure calculés pour les forfaits par cas (voir annexe B 2.1.1).

Sur la base des forfaits par cas calculés, la formule suivante permet d'établir les résultats pour les hautes écoles bernoises :

$$\begin{aligned} \text{Résultat forfait par cas} &= \text{charges} - \text{produits} \\ &= \text{effectifs estudiantins} * \text{forfait par cas} \\ &\quad - \text{produits RÉELS (taxes d'études ; contributions fédérales ; AIU, AHES)} \end{aligned}$$

Au moment de la rédaction de ce rapport, nous disposons de données nationales sur les coûts jusqu'en 2023. Afin de pouvoir vérifier l'évolution et la stabilité des calculs, nous avons modélisé les années jusqu'à la dernière année non affectée par la pandémie de Covid-19, à savoir 2019. Un calcul plus détaillé se trouve également en annexe (voir annexe B 2.1) ; une présentation graphique des résultats ainsi qu'une analyse plus détaillée des résultats figurent ailleurs dans le chapitre sur la modélisation (4.3.4).

La comparaison entre les résultats du « forfait par cas » et les contributions cantonales effectivement versées aux hautes écoles bernoises se présente comme suit :

¹⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/finances-systeme/hautes-ecoles.html>

Tableaux 5 à 7 : comparaison des forfaits par cas calculés et des contributions cantonales effectives¹⁸

UniBe	Charges	Produits	Résultat forfait par cas	Contribution cantonale	Écart relatif
2019	548 859 239	232 207 000	316 652 239	319 180 000	-1 %
2020	546 652 590	237 735 000	308 917 590	319 180 000	-3 %
2021	552 237 935	242 291 000	309 946 935	322 366 000	-4 %
2022	573 645 032	242 364 000	331 281 032	325 590 000	2 %
2023	620 355 831	241 621 000	378 734 831	328 850 000	15 %

BFH	Charges	Produits	Résultat forfait par cas	Contribution cantonale	Écart relatif
2019	211 836 847	103 462 024	108 374 823	115 340 000	-6 %
2020	212 935 069	105 504 508	107 430 561	115 760 000	-7 %
2021	221 729 485	109 673 588	112 055 897	116 222 000	-4 %
2022	228 397 569	112 927 633	115 469 936	117 383 000	-2 %
2023	239 276 093	115 088 389	124 187 704	118 560 000	5 %

PHBern	Charges	Produits	Résultat forfait par cas	Contribution cantonale	Écart relatif
2019	64 692 054	19 493 000	45 199 054	45 078 750	0 %
2020	68 767 970	20 735 000	48 032 970	45 078 750	7 %
2021	72 913 716	23 079 000	49 834 716	45 531 000	9 %
2022	78 457 227	23 850 000	54 607 227	47 486 250	15 %
2023	77 119 959	24 129 000	52 990 959	47 646 000	11 %

*La part théorique de l'E et de la Ra&D dans la contribution cantonale de la PHBern est d'environ $\frac{3}{4}$; la part prévue pour la FC et les PS est d'environ $\frac{1}{4}$ ¹⁹. La contribution cantonale totale de la PHBern pour 2019 s'élève à 60,1 millions de francs.

L'écart entre les contributions cantonales effectives et les contributions calculées selon le modèle « forfait par cas » se situe majoritairement entre +/- 7 % au cours des cinq dernières années. Il faut y voir le caractère adéquat du modèle. Les écarts élevés constatés pour la PHBern à partir de 2021 et les chiffres de l'Université de Berne pour l'année 2023 constituent des exceptions ; elles seront abordées plus loin, notamment en ce qui concerne la volatilité des données. Les trois hautes écoles bernoises enregistrent des années avec des écarts positifs et des années avec des écarts négatifs, ce qui permet de conclure à une adéquation similaire du modèle pour tous les types de hautes écoles. De plus, cette évolution semble correspondre grosso modo aux comptes de clôture (et à l'évolution des réserves) des hautes écoles observés : alors que les comptes étaient encore susceptibles de clore sur des soldes positifs jusqu'en 2022, toutes les hautes écoles enregistrent des soldes négatifs au plus tard à partir de 2023.

¹⁸ Dans l'ensemble du document, la « contribution cantonale » est toujours indiquée comme valeur de référence. Le mandat de prestations conclu par le Conseil-exécutif avec chacune des hautes écoles bernoises englobe également, dans la contribution cantonale totale, d'autres contributions limitées dans le temps et liées à des projets réalisés sur mandat du Conseil-exécutif. Ces contributions supplémentaires sont versées sous forme de forfaits dédiés à des projets et sont indiquées séparément (c.-à-d. sans croissance de 1 %) dans les rapports sur la contribution annuelle totale du canton (p. ex. : ACE 1345/2022 : contribution cantonale BFH au titre du budget 2023 : CHF 118,56 mio ; contribution au titre de l'objectif de législation du CE « School of Precision & Medical Engineering et TecLab » : CHF 1,5 mio ; contribution au titre de l'objectif de législation du CE « mise en place du centre de compétences BeLEARN » : CHF 0,5 mio ; contribution cantonale totale BFH 2023 : CHF 120,56 mio)

¹⁹ Ce rapport est une approximation découlant des parts respectives selon les valeurs de plausibilité calculées pour le montant annuel des contributions pour l'enseignement et la recherche ainsi que pour les autres domaines de prestations (FC/PS). Voir également l'illustration 4 et les explications y faisant suite.

L'adéquation de la variante d'un « modèle de forfait par cas » présentée ici correspond aux attentes : un modèle prix-quantité similaire pour la plausibilisation des contributions cantonales avait déjà été jugé approprié dans le cadre de la mise en œuvre du système de contributions et avait été mis en œuvre au cours des deux premières périodes de prestations sous le nouveau système de contributions. Dans les années 2010, ce premier modèle de prix-quantité bernois et les anciens calculs de plausibilité des contributions ne reposaient pas encore sur une base de calcul uniforme²⁰ et comprenait divers suppléments²¹ et forfaits impossibles à calculer²². Ce modèle a non seulement été critiqué pour son manque de transparence, mais aussi pour son effet incitatif inopportun, car il déduisait les produits réels (voir annexe B 2.3.1).

Le modèle « forfait par cas » pénalise les hautes écoles pour leurs bonnes performances non seulement directement (déduction des produits réels), mais aussi indirectement dans les domaines où les hautes écoles bernoises ont une influence significative sur les fonds de tiers nationaux (p. ex. la sylviculture et l'agriculture, le bois, la médecine humaine, dentaire et vétérinaire, etc.). À titre d'exemple, la hausse des produits de la BFH dans les années 2020, qui se répercute négativement sur le modèle « forfait par cas », est mise en lumière dans le chapitre sur la modélisation. Le modèle « forfait par cas » entraîne par conséquent un décalage entre les intérêts du canton et ceux de ses hautes écoles. Si le modèle « forfait par cas » théorique présenté ici²³ peut donc être considéré comme un outil rétrospectif complémentaire précieux pour le contrôle des coûts, il n'est pas adapté comme modèle de financement permettant de piloter les hautes écoles par le biais d'incitations adéquates.

4.3.3 Modèle « plausibilisation »

Le calcul des contributions du canton de Berne pour ses hautes écoles dans le cadre du financement par objet est soumis à un contrôle de plausibilité sur la base de valeurs de référence intercantionales depuis l'introduction du système de contributions déjà (2014). Depuis l'entrée en vigueur de la LEHE et des nouvelles bases de financement au niveau fédéral, de nouvelles valeurs de référence nationales sont disponibles. Sur la base de ces nouvelles valeurs, un modèle « plausibilisation » révisé ne tenant pas compte de valeurs réelles est utilisé depuis 2021 pour la BFH et depuis 2022 pour l'Université et la PHBern. Le recours à des valeurs de référence nationales plutôt qu'à des valeurs réelles pour les produits permet d'éliminer l'effet incitatif inopportun du modèle « forfait par cas ». Ainsi, le modèle « plausibilisation » actuel représente une variante de financement par sujet modélisable. Dans la réponse à la motion (p. 4 et suivantes), les points essentiels de cette variante étaient déjà brièvement présentés dans la partie consacrée au « contrôle de plausibilité des subventions cantonales attribuées aux hautes écoles ». Le fait d'accorder ici une place encore plus grande au contrôle de plausibilité est dû aux enseignements tirés de l'examen des modèles alternatifs de financement par sujet^{Fehler! Textmarke nicht definiert.}, qui ont encore renforcé le modèle « plausibilisation ». En particulier, le recours à des valeurs de référence nationales n'est mis en œuvre de manière aussi cohérente et transparente dans aucun autre modèle connu.

Comme nous l'avons déjà mentionné en introduction (chap. 03), le modèle « plausibilisation » suit également la logique prix-quantité, mais à la différence du modèle « forfait par cas », les

²⁰ L'Université de Berne n'a tenu compte que des étudiant-e-s bernois-e-s alors que la BFH et la PHBern ont tenu compte de tous les étudiant-e-s.

²¹ Suppléments sur la contribution pour la BFH pour les inconvénients (persistants) liés à sa localisation, qui entravent une production au niveau de référence.

²² Indemnisation forfaitaire de l'hôpital universitaire d'environ CHF 100 mio.

²³ D'autres modèles de « forfait par cas » ont été développés et examinés pour l'élaboration du rapport. Ainsi, la subdivision du corps étudiant en sous-groupes d'étudiantes et d'étudiants bernois, étrangers et extracantonaux a été examinée. Comme les étudiantes et étudiants extracantonaux fréquentant une haute école bernoise sont déjà partiellement financés via l'AIU/AHES, ce modèle comportait toujours au moins un élément lié aux produits réels provenant de l'AIU/AHES et la problématique des incitations inopportunes y afférente. Considéré comme se situant entre le modèle « forfait par cas » et le modèle « plausibilisation », ce modèle a été rejeté.

déductions ont déjà lieu au niveau des tarifs. La formule utilisée pour vérifier la plausibilité arithmétique des contributions cantonales versées aux hautes écoles bernoises est la suivante :

$$\text{Plausibilisation} = \text{effectifs estudiantins} * \text{coûts de référence (hors taxes d'études, contributions fédérales, valeur expectative AIU, AHES)}$$

Les éléments de calcul sont donc similaires à ceux du modèle « forfait par cas ». La différence décisive réside dans l'utilisation systématique de valeurs de référence nationales plutôt que de valeurs réelles. Les effectifs estudiantins sont le seul élément du modèle « plausibilisation » qui provient spécifiquement de la haute école à financer. La déduction au prorata des taxes d'études et des contributions fédérales suivent les méthodes de calcul visant à déterminer les tarifs AIU/AHES pour chaque type de haute école²⁴. Sur la base des données nationales relatives aux coûts, il est également possible de calculer la part moyenne des produits d'exploitation pour l'AIU et l'AHES (voir annexe B 2.3). Considéré comme une « valeur expectative », cet élément distingue le modèle bernois « plausibilisation » des autres modèles connus jusqu'à présent et garantit une logique comparative cohérente.

Le tableau suivant met en lumière les principales différences caractérisant les deux modèles présentés dans ce chapitre :

	Forfait par cas	Plausibilisation
Intention	Combien un financement selon le modèle « forfait par cas » aurait-il coûté au canton par personne pour l'année X (p. ex. 2022) ?	Comment le contrôle de plausibilité de la future contribution cantonale (p. ex. 2025) peut-il être effectué sur la base des données disponibles (coûts de référence CDIP 2021-22, effectifs estudiantins 2023) ?
Perspective	Rétrospective	Prospective
Base de calcul des coûts (voir annexe B 2.2)	Indicateur de coûts III selon l'OFS	Coûts de référence de la CDIP (détermination sur la base de l'AIU/AHES)
Déductions	Valeurs réelles des hautes écoles bernoises	Au prorata des tarifs. Conformément à la détermination sur la base de l'AIU/AHES
Avantages/inconvénients	Validité grâce au recours à des chiffres réels. La déduction des produits des hautes écoles pénalise toutefois les « bonnes performances » (acquisition de fonds de tiers, bons résultats en matière de recherche, formation de personnes donnant lieu à des contributions au titre de l'AIU/AHES).	Le recours systématique à des valeurs de référence nationales (coûts de référence CDIP, produits moyens découlant des contributions fédérales, des taxes d'études et contributions au titre de l'AIU/AHES) permet d'éviter les incitations inopportunes.

²⁴ Cf. annexe B 2.3.1. Taxes d'études : valeur moyenne des taxes d'études de toutes les hautes écoles de même type. Pourcentage des contributions fédérales : universités : 20 %, HES : 30 %, HEP : 0 % (conformément aux conventions intercantionales).

Résultat	Le calcul porte sur la différence entre les charges calculées via le « tarif forfaitaire par cas » et les produits spécifiques de la haute école bernoise.	Le calcul porte sur les besoins de financement prévisibles d'une « haute école de référence » hypothétique.
----------	--	---

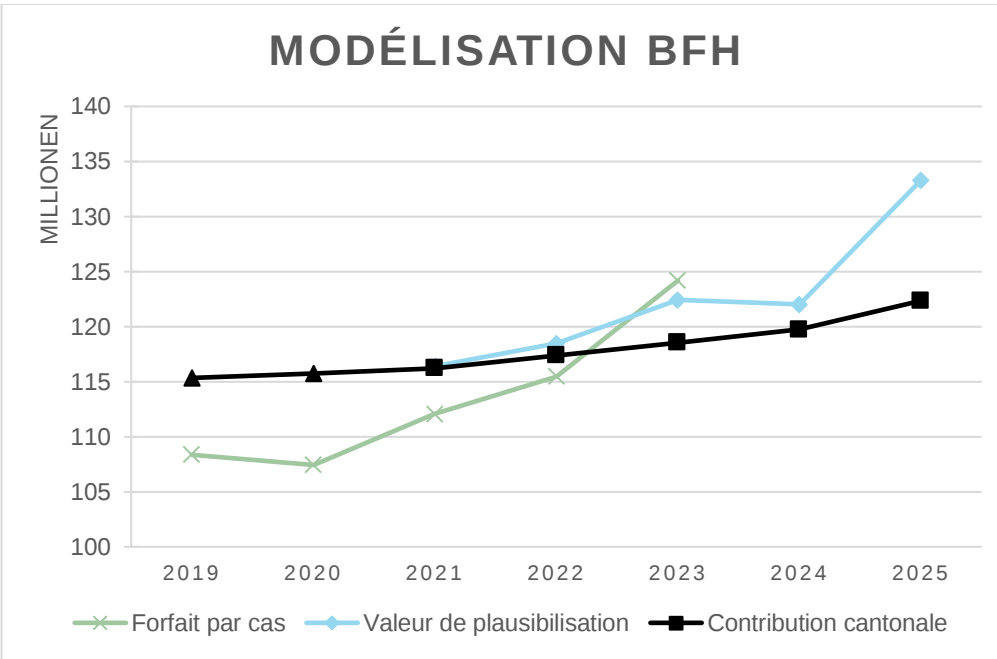
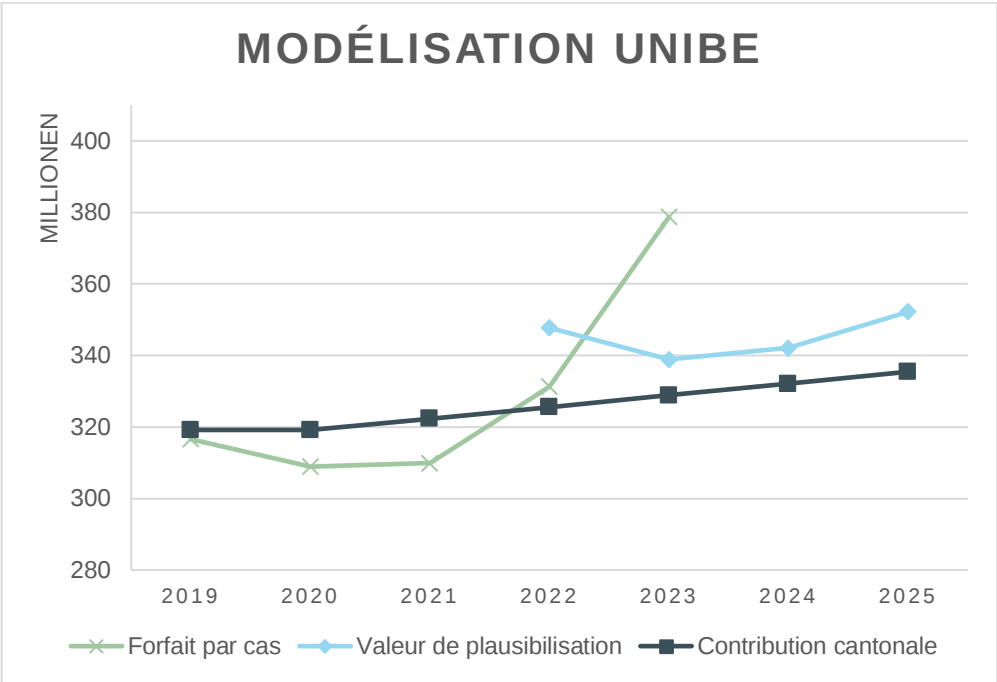
4.3.4 Modélisation « forfait par cas » et « plausibilisation »

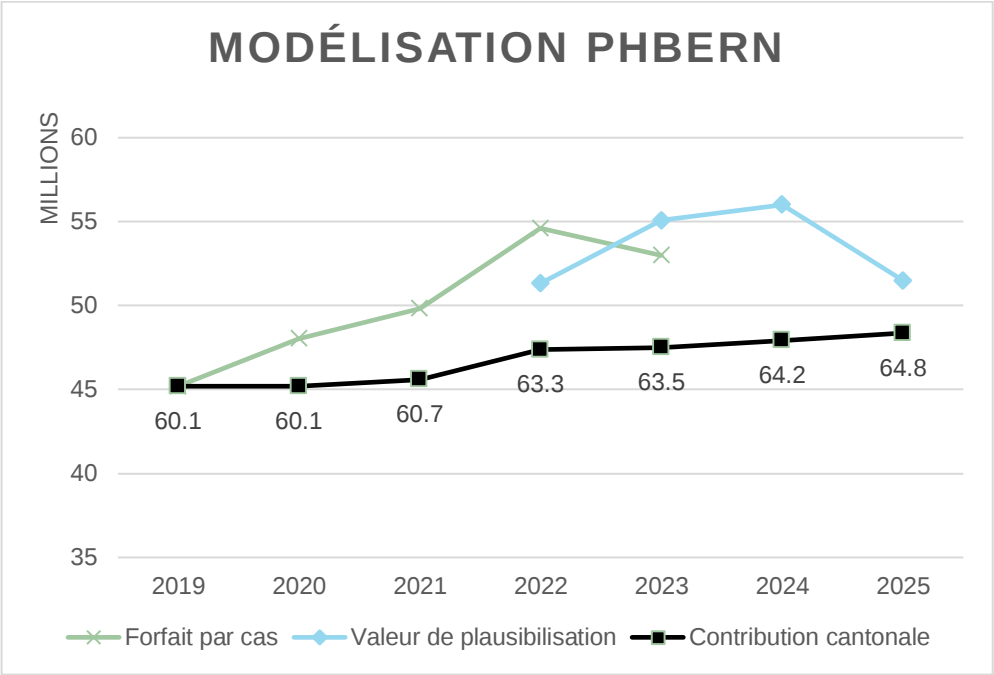
Les résultats du modèle « forfait par cas » présentés précédemment ainsi que les valeurs de plausibilité et de contribution cantonale contenues dans la réponse à la motion et dans les rapports annuels relatifs à l'ACE sur les contributions cantonales aux hautes écoles permettent de comparer graphiquement les valeurs résultant des deux modèles. Comme la valeur de plausibilité est utilisée dans le cadre des débats budgétaires sur les contributions cantonales, elle est calculée de manière prospective pour l'exercice qui doit être approuvé par le Conseil-exécutif dans le cadre de la contribution cantonale. Comme nous ne disposons pas de données plus récentes pour les forfaits par cas (voir annexe B2.2), les résultats des contrôles de plausibilité ont été extrapolés jusqu'en 2024/2025 sur la base des données des années précédentes (+1 % par an). Les calculs ne pourront être effectués selon les prévisions de l'OFS en matière de renchérissement et d'effectifs estudiantins qu'à partir de 2025/2026 (voir annexe B 2.3.2). Cette utilisation du modèle « plausibilisation » à des fins prévisionnelles se répercute à plusieurs titres sur l'analyse des données. Elle

- implique une fonction de contrôle théorique vis-à-vis des hautes écoles et ne doit donc pas comporter d'incitations inopportunes ;
- montre une évolution décalée d'un peu plus de deux ans par rapport au forfait par cas. Ce décalage est visible dans les illustrations ci-dessous (comparaison entre les courbes vertes et bleues des trois hautes écoles).

L'utilisation rétrospective ou prospective n'est toutefois pas inhérente au système. Il serait donc possible de calculer un « forfait par cas » pour les années futures avec les mêmes moyens (prévisions concernant le renchérissement et les effectifs estudiantins). Cependant, pour les raisons indiquées ci-dessus, le modèle « plausibilisation » est plus approprié pour une utilisation à des fins prévisionnelles.

Illustrations 2 à 4 : modélisation des résultats découlant du modèle « forfait par cas », du modèle « plausibilisation » et de la contribution cantonale





Résultats de l’analyse de ces trois modélisations²⁵ :

- Les modèles « forfait par cas » et « plausibilisation » se situent majoritairement dans le même centile que la contribution cantonale. Les différences relative (+15 %) et absolue (+50 mio) les plus importantes concernent le modèle « forfait par cas » de l’Université pour l’année 2023.
- Les valeurs se rapportant au modèle « plausibilisation » sont supérieures aux contributions cantonales effectives sur toute la période (2019-2025), tandis que les valeurs se rapportant au modèle « forfait par cas » ne le sont qu’à partir de 2022. Avant 2022, les résultats concernant le modèle « forfait par cas » sont inférieurs de 1 à 7 points de pourcentage à la contribution cantonale pour l’Université et la BFH.
- La courbe du modèle « plausibilisation » évolue de manière plus homogène que celle du modèle « forfait par cas ». La variation de valeur la plus importante concerne la BFH de 2024 à 2025. Celle-ci est en grande partie imputable à l’adaptation effectuée pour le modèle « plausibilisation » (prise en compte du renchérissement et de l’évolution des effectifs estudiantins plutôt qu’une croissance de 1 %).
- Le modèle « forfait par cas » est plus volatile que le modèle « plausibilisation ». Pour l’Université, l’augmentation de la valeur du modèle « forfait par cas » entre 2022 et 2023 s’élève à près de 50 millions de francs, ce qui n’est pas uniquement dû à l’évolution des effectifs estudiantins (+ 2,6 %).
- L’évolution retardée des valeurs du modèle « plausibilisation » par rapport au modèle « forfait par cas » en raison des données précédentes est visible dans l’horizon d’analyse. Ce n’est qu’avec le changement de modèle (BFH à partir de 2025, Université et PHBern à partir de 2026) que le mouvement des courbes devrait être plus synchrone.

²⁵ Lors de l’élaboration du rapport, les bases de calcul pour l’année 2026 n’étaient pas encore connues. Une analyse impliquant le groupe de suivi n’a donc pu porter que jusqu’à l’année 2025 incluse. Sous réserve de l’approbation du budget 2026 par le Grand Conseil, les contributions cantonales et les calculs de plausibilité y afférents peuvent être mis à jour comme suit :

Haute école	Contribution cantonale 2026	Valeur de plausibilité 2026	Différence relative
UniBe	359,95 mio	377,29 mio	4,8 % (année précédente 5,0 %)
BFH	132,69 mio	134,52 mio	1,4 % (année précédente 8,9 %)
PHBern (enseignement et recherche)	52,16 mio	56,01 mio	7,5 % (année précédente 5,9 %)

Malgré les mesures prises pour remédier au sous-financement structurel, qui ont entraîné une hausse des contributions cantonales de 7 à 8 % par rapport à l’année précédente, les valeurs de plausibilité sont, en 2026, également supérieures de plusieurs points de pourcentage à la contribution cantonale, et ce en raison de l’évolution des coûts au niveau national et de la croissance des effectifs estudiantins.

L'observation générale de ces courbes permet aussi de tirer des conclusions pour chacune des hautes écoles :

Université de Berne

Il convient d'examiner de manière plus approfondie l'augmentation des valeurs du forfait par cas modélisé pour l'Université de Berne entre 2022 et 2023. Cette augmentation est essentiellement due au forfait par cas du groupe III (médecine), qui est passé de CHF 89 000 à CHF 96 000 sur cette période. Il est ressorti de la séance du groupe de suivi de l'OFS sur la comptabilité analytique que l'Université de Zurich avait révisé ses taux d'activités pour 2023. Effectivement, la hausse des coûts dans le groupe III semble avant tout imputable à Zurich. L'Université de Zurich est de loin la plus grande université cantonale. Malgré la relativisation des coûts sur la base des effectifs étudiants nationaux, les données d'une seule université peuvent donc avoir une grande influence sur le forfait par cas.

Dans le modèle « plausibilisation », la hausse des coûts était également prévisible en 2023, mais dans une moindre mesure. La hausse entre 2024 et 2025 est déjà visible, mais dans une bien moindre mesure²⁶. Pour l'année de plausibilisation 2026, dont les données reposeront sur les coûts de 2022/2023, on peut donc s'attendre à une nouvelle augmentation. Cette affirmation s'appuie bien entendu également sur l'augmentation notable du renchérissement à partir de 2023 (IPC de 2,1 %, voir annexe B 2.3) et sur la progression des effectifs étudiants, qui se répercutent non seulement sur le forfait par cas, mais aussi sur le calcul de plausibilité au cours des années commentées.

Le caractère nettement moins volatile du modèle « plausibilisation » par rapport au modèle « forfait par cas » ressort clairement de l'analyse graphique. Cette volatilité réduite s'explique par le fait que la moyenne des coûts sur plusieurs années ainsi que des déductions relatives des recettes sont utilisées pour le calcul du modèle « plausibilisation ».

BFH

Les courbes de la BFH évoluent de manière nettement plus synchrone que celles de l'Université.

On sait que la pandémie de Covid-19 a eu un effet important sur l'évolution des effectifs étudiants de la BFH à partir de 2020. L'augmentation nationale des effectifs au semestre d'automne 2020 de +4,7 % par rapport à l'année précédente était exceptionnelle et s'est également répercutée sur les années suivantes. En ce qui concerne la valeur du forfait par cas, on peut supposer que la grandeur du diviseur (effectifs étudiants nationaux) a entraîné des résultats bas, alors que les coûts n'ont pas augmenté de manière aussi spectaculaire.

L'augmentation des produits de la BFH dans les années 2020 est également connue. Ainsi, les produits découlant de l'AHES ont pu fortement progresser chaque année (hausse de +4,3 % à 6,7 % à partir de 2020), tout comme les fonds de tiers, en particulier dans les domaines d'études coûteux dans lesquels la BFH détient une part de marché importante (agriculture et sylviculture, arts). Dans la logique des forfaits par cas, ces évolutions positives (également du point de vue de l'organisme responsable) ont un effet négatif.

La question de l'infrastructure mérite également d'être mentionnée. Les anciennes valeurs de plausibilité, non représentées en raison du changement de modèle en 2021, comprenaient des suppléments allant jusqu'à 12 % pour pallier les inconvénients liés à la localisation de la BFH (voir annexe B 2.3). Comme les coûts de l'infrastructure immobilière (niveau de marge contributive 6 du modèle national de comptabilité analytique) ne sont toujours pas pris en compte dans les coûts de référence nationaux selon la statistique des coûts des HES élaborée par le SEFRI,

²⁶ Ainsi, pour le calcul de plausibilité (déduction des charges au niveau des tarifs), les effectifs étudiants du groupe III sont multipliés par un tarif de CHF 51 136 alors que pour le forfait par cas, ils sont multipliés par le tarif de CHF 96 000 mentionné précédemment.

les quelque 10 millions de francs que la BFH assume elle-même chaque année sont négligés dans tous les calculs présentés (voir chapitre 4.2).

La normalisation des effectifs estudiantins au niveau national et la forte augmentation du renchérissement à partir de 2022 font que le forfait par cas de la BFH est, lui aussi, nettement supérieur à la contribution cantonale à partir de 2023.

La valeur de plausibilité 2025 est le résultat de l'adaptation du modèle « plausibilisation » effectuée pour la nouvelle période de prestations (BFH 2025-2028) (voir annexe B 2.3.2). Le modèle ne tient plus compte d'une croissance régulière (+1 %), mais des prévisions disponibles en matière de renchérissement et d'effectifs estudiantins. La hausse attendue du forfait par cas à partir de 2023 en raison du renchérissement et de l'évolution démographique laisse penser que cet ajustement contribuera à synchroniser encore davantage les courbes.

PHBern

Toutes les données comparatives sont supérieures à la contribution cantonale. Comme pour les autres hautes écoles, l'évolution retardée des valeurs du modèle « plausibilisation » par rapport à celles du modèle « forfait par cas » est évidente.

Alors que les contributions cantonales de l'Université et de la BFH augmentent régulièrement sur la durée considérée (avec une hausse maximale de +1 %), il a déjà fallu prendre des mesures pour la PHBern afin d'assurer durablement son financement (la contribution cantonale a connu une hausse de CHF 2 mio entre 2021 et 2022 et a donc progressé de +4,3 %). L'évolution pour les années suivantes montre que la PHBern a besoin de mesures de soutien qui feront encore augmenter la contribution cantonale pour la prochaine période de prestations (2026-2029). Les écarts importants entre le forfait par cas et la contribution cantonale sont donc dus, d'une part, au montant insuffisant de la contribution et, d'autre part, au fait que la contribution cantonale versée à la PHBern est plus difficile à reproduire. En raison de l'importance particulière des tâches liées à la formation continue, aux prestations de services et aux cours préparatoires, les activités de la PHBern sont pilotées dans le cadre de deux mandats de prestations. Les contributions pour l'enseignement et la recherche appliquée et développement, qui nous intéressent ici, représentent, selon une répartition approximative et artificielle, les $\frac{3}{4}$ de la contribution cantonale totale. Le graphique reproduit donc la contribution cantonale totale (ex. 2019 : CHF 60,1 mio), les différences étant toutefois considérées, de manière pertinente, à la lumière de la part de 75 % consacrée à l'enseignement et à la recherche et développement (CHF 40,1 mio).

Par ailleurs, la courbe du modèle « forfait par cas » a évolué à la baisse entre 2022 et 2023, tout comme la courbe du modèle « plausibilisation » qui, avec un petit décalage, a évolué à la baisse entre 2024 et 2025. La baisse des valeurs comparatives est notamment due à la diminution de l'intensité des études, qui se répercute sur les EPT. Au cours de la période considérée, le nombre croissant d'étudiantes et d'étudiants à la PHBern a généré des charges croissantes. Une baisse de l'intensité des études signifie donc qu'il est possible de prendre en compte moins de prestations facturables dans les calculs exprimés en EPT, ce qui a un effet négatif durable sur les valeurs de référence. La pénurie d'enseignantes et d'enseignants dans le canton de Berne est à l'origine de l'intervention précoce des étudiantes et étudiants dans les écoles et de la réduction de l'intensité des études à la PHBern. Toutefois, cette évolution n'est encore qu'une tendance et doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

4.4 Résumé

Les modèles à caractère de financement par objet ne peuvent pas être modélisés faute de bases quantitatives. Le seul modèle à caractère de financement par sujet (canton du Tessin) ne se prête pas non plus à une adaptation pour le canton de Berne.

Par conséquent, l'analyse présente et modélise plutôt deux modèles hypothétiques de financement des hautes écoles « par sujet », basés sur des indicateurs. En l'espèce, un modèle « forfait par cas rétrospectif » reposant sur des statistiques de coûts est comparé à un modèle reposant sur le modèle prospectif utilisé pour la plausibilisation des contributions cantonales actuelles.

Sur la base du modèle de calcul « forfait par cas », le canton devrait s'attendre aux conséquences suivantes s'il devait à l'avenir se baser sur ce modèle pour le financement de ses hautes écoles :

- Bien que ce modèle serait davantage orienté sur le sujet, il faudrait plutôt s'attendre à un recul de la sécurité de planification pour les hautes écoles. Le modèle « forfait par cas » est sujet à des changements brusques (volatilité). Bien qu'une moyenne pluriannuelle permettrait théoriquement de réduire la volatilité en matière de coûts, la composante « produits réels » du modèle resterait un point faible.
- Par ailleurs, les besoins de financement des hautes écoles risqueraient d'être nettement plus élevés. Le modèle « forfait par cas » fait déjà apparaître pour 2023 un surcroît de dépenses de 61,8 millions de francs pour le groupe de produits Enseignement supérieur par rapport aux contributions cantonales effectivement versées. Ces dépenses supplémentaires devraient continuer à augmenter au cours des années suivantes²⁷. Le modèle « plausibilisation » confirmera probablement aussi cette tendance, mais selon les éléments qui le composent (c'est-à-dire relativisés par rapport aux moyennes nationales), les fluctuations seront modérées.

Dans le calcul du modèle « plausibilisation », l'évolution des contributions est nettement moins erratique et ne suit pas la même tendance de forte croissance. Ce modèle se contente en outre d'un minimum d'hypothèses applicables au niveau national. Par conséquent, si le canton de Berne devait envisager de passer du financement par objet actuel basé sur un contrôle de plausibilité à un financement par sujet basé sur des indicateurs, c'est ce modèle qui se prêterait le mieux à un examen.

²⁷ Pour les années 2024 et suivantes, les contributions de base pour le financement des hautes écoles bernoises augmentent de 1 %. En revanche, les calculs selon les modèles « forfaits par cas » et « plausibilisation » tiennent compte de l'évolution démographique (y compris pronostics pour les années 2026 et suivantes) et des coûts (mesures salariales, renchérissement), qui ont été et seront nettement plus élevés (selon les prévisions de l'OFS), ce qui a pour conséquence qu'une dépense calculée augmente plus fortement qu'une contribution cantonale qui augmente de 1 %.

5. Conclusions

L'analyse comparative réalisée par BAK Economics montre que le canton de Berne se situe nettement en dessous de l'indice de référence en ce qui concerne les moyens qu'il consacre à l'enseignement supérieur à l'université et en haute école spécialisée. En revanche, il dépasse l'indice de référence utilisé de 1 % en ce qui concerne les moyens qu'il consacre à l'enseignement supérieur en haute école pédagogique (HEP). Le budget comparativement plus élevé qui est alloué à la formation en HEP est probablement lié au bilinguisme du canton de Berne, qui, outre sa propre HEP germanophone, partage une HEP francophone relativement petite avec les cantons du Jura et de Neuchâtel. Dans l'ensemble, l'analyse comparative ne permet pas de conclure que le canton de Berne consacre beaucoup plus de moyens à l'enseignement supérieur que les autres cantons étudiés. Sur la base des résultats de la comparaison intercantonale, aucune adaptation du système actuel ne s'impose donc.

Le relevé réalisé par Ecoplan concernant les modèles de financement des hautes écoles suisses a montré que le canton de Berne, dont les modalités de calcul des contributions aux hautes écoles sont fixées dans les lois sur les hautes écoles, adoptait une approche similaire à celle de la plupart des autres organismes responsables de hautes écoles. Le modèle qualifié de « solution négociée » par Ecoplan est appliqué, d'une manière ou d'une autre, par la grande majorité des organismes responsables de hautes écoles. Les retours des cantons responsables de hautes écoles sont généralement positifs, de sorte que cette approche peut être considérée comme la mieux établie à l'heure actuelle.

Parmi les rares modèles qui diffèrent considérablement du modèle bernois, ni un modèle de couverture du déficit sans indicateurs (comme celui de FR) ni un système de subventionnement largement basé sur des calculs (comme celui de TI) ne sont recommandés comme option prometteuse. Les modèles de financement des hautes écoles qui représentent un compromis entre une marge de manœuvre politique suffisante et des éléments de contrôle objectifs basés sur des indicateurs sont ceux qui promettent la plus grande satisfaction, tant pour les organismes responsables des hautes écoles que pour les hautes écoles elles-mêmes. Par conséquent, les modèles plutôt intéressants sont les modèles mixtes, qui comprennent une composante de calcul basée sur le nombre d'étudiantes et d'étudiants (SG, LU), ainsi que les modèles avec « solution négociée », qui impliquent un réexamen du montant des contributions à l'aide d'indicateurs de comparaison. Le modèle bernois fait partie de cette dernière catégorie.

En ce qui concerne les différentes demandes formulées dans la motion 257-2023, l'analyse comparative du financement de base cantonal du domaine des hautes écoles et la comparaison des modèles de financement appliqués par les organismes suisses responsables de hautes écoles confirment les principales affirmations faites par le Conseil-exécutif dans sa réponse à la motion. Le modèle de financement des hautes écoles bernoises, qui est appliqué sous une forme similaire par la majorité des organismes responsables de hautes écoles, n'entraîne pas de chevauchements entre les filières d'études de l'Université, de la Haute école spécialisée ou de la Haute école pédagogique, et l'approbation périodique de l'offre en matière de disciplines dans le cadre des mandats de prestations permettrait déjà aujourd'hui de prendre des mesures correctives (point 2 de la motion). Tous les mandats ou contrats de prestations des hautes écoles suisses reposent sur des indicateurs quantitatifs. Si les valeurs correspondantes ne sont pas atteintes, tous les modèles existants ne prévoient pas simplement une réduction de la contribution de l'organisme responsable, mais des mesures correctives qui font l'objet de contrôles (point 3 de la motion). Cela n'est pas surprenant, car il n'est pas judicieux pour un organisme responsable de financer une haute école peu performante et peu attrayante, mais bon marché. Au contraire, chaque organisme responsable d'une haute école a un intérêt financier direct à ce que sa haute

école soit efficace, atteigne ses objectifs et soit attrayante. En ce qui concerne le point 4 de la motion, la comparaison des modèles montre que celui du canton de Berne fait partie de ceux qui délimitent très clairement le financement du fonctionnement des hautes écoles et le financement de l'infrastructure immobilière. D'autres modèles prévoient que les hautes écoles reçoivent des moyens financiers pour la location de locaux, même si, dans ce cas également, les décisions relatives aux sites et au montant du financement des bâtiments des hautes écoles restent en dernière instance du ressort de l'organisme responsable.

Étant donné qu'aucun organisme responsable d'une haute école, à l'exception du canton du Tessin, n'applique un modèle basé en grande partie sur des indicateurs et que le modèle tessinois ne peut pas être modélisé sans changements en raison des grandes différences par rapport aux conditions-cadres des hautes écoles bernoises, deux modèles hypothétiques sont présentés pour répondre à la demande formulée dans la motion de comparer des modèles de calcul « par sujet ». Ceux-ci ont été créés sur la base de chiffres réels et comparés à l'évolution réelle des contributions. Il s'agit d'un modèle basé sur les données nationales sur les coûts (« forfait par cas ») et d'un modèle qui reprend la méthodologie déjà utilisée aujourd'hui pour vérifier la plausibilité des contributions cantonales aux hautes écoles bernoises sur la base de valeurs comparatives inter-cantonales.

Définir un « forfait par cas » calculé sur la base des coûts moyens réels des dernières années serait adéquat pour toutes les hautes écoles bernoises. Ce forfait peut constituer un complément précieux pour le contrôle des coûts, en tant qu'outil d'analyse rétrospective et élément venant enrichir les indicateurs de coûts utilisés jusqu'à présent. Cependant, s'il est utilisé dans le cadre d'un modèle « charges moins produits réels », les inconvénients (forte volatilité et risque de créer des incitations inopportunes significatives pour les hautes écoles) l'emportent sur les avantages. Ainsi, cette approche n'est pas très appropriée en tant que modèle de financement par sujet servant à établir des prévisions et à piloter les hautes écoles.

Le deuxième type de calcul, « plausibilisation », se passe des produits réels issus des comptes des hautes écoles bernoises, ce qui réduit le risque d'incitations inopportunes. Il se révèle également beaucoup moins sensible à la volatilité lors de la modélisation. La logique de l'analyse comparative est appliquée de manière systématique pour la détermination des tarifs, de sorte que les effectifs estudiantins de la haute école considérée sont la seule composante spécifique à la localisation. Les modèles de calcul fournissent également des résultats prospectifs réalistes et plausibles pour le financement de l'enseignement supérieur.

Une voie déjà empruntée par certains organismes responsables de hautes écoles est celle des modèles mixtes, qui combinent la marge de manœuvre politique offerte par la « solution négociée » avec une prise en compte obligatoire d'indicateurs pour un financement de base calculé de manière purement arithmétique. Dans ce cas, le domaine de prestations « enseignement » est exclu des processus de négociation relatifs aux autres domaines et l'indemnité qui lui est attribuée est déterminée sur la base d'indicateurs. Ce « financement de base » est complété par un supplément pour les autres prestations de la haute école en faveur de sa localisation, notamment pour sa capacité de recherche. Ce supplément permet de conserver la marge de manœuvre politique de l'organisme responsable dans les négociations avec la haute école.

Du point de vue du canton de Berne, le passage à un calcul fixe des contributions, qui nécessiterait une adaptation des lois cantonales sur les hautes écoles, s'accompagnerait d'une réduction de la marge de manœuvre politique. C'est particulièrement vrai pour un calcul de type « plausibilisation », mais même en cas de modèle mixte, une partie du financement cantonal deviendrait une dépense liée, comme c'est le cas des contributions cantonales versées, en vertu des concordats

sur les hautes écoles, aux établissements extracantonaux qui accueillent des étudiantes et étudiants bernois. Si les contributions sont calculées en se basant directement sur le nombre actuel d'étudiantes et d'étudiants (pour la composante « enseignement »), la dépendance directe vis-à-vis de l'évolution de ce nombre augmente, ce qui peut conduire à une plus grande volatilité et, le cas échéant, à des incitations inopportunes, par exemple en matière d'admission. Les taux de croissance actuels indiquent en outre que le volume de financement pour les hautes écoles bernoises serait plus élevé que ce que prévoit la planification financière actuelle. Du point de vue des hautes écoles, la prise en compte directe de leurs effectifs estudiantins dans le calcul des contributions cantonales aurait un effet plus rapide et plus contraignant sur leurs efforts pour gagner des parts de marché.

Selon l'analyse du modèle de financement des hautes écoles bernoises et des dépenses nettes actuelles du canton de Berne en comparaison nationale, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures urgemment ; la prise en compte de valeurs de comparaison intercantionales prévue dans les lois sur les hautes écoles s'avère probante. Parallèlement, le modèle actuel garantit une marge de manœuvre politique suffisante.

Annexe A

1. Fiches d'information

1.1 Universités

1.1.1 Université de Berne

UNIVERSITÉ DE BERNE	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal du Conseil-exécutif, montant forfaitaire annuel.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de l'Université de Berne est le canton de Berne.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Conformément à la législation, la contribution cantonale pour l'exécution du mandat de prestations du Conseil-exécutif tient compte des valeurs de référence intercantionales, ainsi que de la situation financière globale de l'Université de Berne et de celle du canton. Cette disposition légale est mise en œuvre par le Conseil-exécutif dans le cadre de l'attribution des mandats de prestations quadriennaux, qui fixent également le montant des contributions cantonales annuelles versées à la haute école concernée, sous réserve des décisions budgétaires du Grand Conseil. Il existe un mécanisme de calcul pour la contribution cantonale : la plausibilité de celle-ci est vérifiée chaque année sur la base des coûts de référence nationaux, au moyen d'un modèle inspiré du calcul des tarifs AIU. Cette valeur de plausibilité calculée sert à déterminer le montant qui devrait en principe être versé par le canton pour indemniser les prestations de l'université. Le montant définitif de la contribution tient compte de la situation financière générale et est toujours inférieur à la valeur de plausibilité. Le mandat de prestations se base sur une croissance annuelle de 1 % (budgétisation incrémentielle), qui englobe non seulement les évolutions démographiques, mais aussi le renchérissement. Le mandat de prestations du Conseil-exécutif pour la haute école ne prend pas en compte les coûts d'infrastructure. Le canton met les locaux à disposition. La planification des besoins en locaux est réalisée conjointement par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) et l'université. L'OIC est responsable de la construction ou de la location des locaux. Les contributions liées et limitées dans le temps complètent, à titre de contributions supplémentaires, la contribution cantonale que l'Université de Berne a reçu en vertu des objectifs de législature du gouvernement.
PROCESSUS	Tous les quatre ans, l'évolution prévue de la contribution cantonale est établie lors de l'élaboration du mandat de prestations. Chaque

	année, à l'occasion du cycle de controlling, ces chiffres de base sont examinés et adaptés le cas échéant. La proposition élaborée par l'Office de l'enseignement supérieur est ensuite mise à l'ordre du jour dans le cadre de la planification financière et approuvée par le Conseil-exécutif.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable servent à la réalisation des prestations convenues ; tant qu'elle respecte le cadre posé, l'université peut utiliser ces fonds à sa guise. Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	Les excédents et les déficits sont évalués dans le cadre de la procédure de controlling. La possibilité de constituer des réserves doit être donnée à l'Université en vue de son développement stratégique (sous-utilisation du budget). En cas de dépassement du budget et d'épuisement des réserves, les liquidités sont assurées par la trésorerie du canton.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Le modèle est bien établi et fonctionne bien. ▪ Une marge de manœuvre politique est disponible. ▪ La sécurité de planification est suffisante et il existe des « checks and balances » (mécanismes de contrôle et de contrepoids). Points faibles : ▪ Les directives en matière de coûts imposées par le canton aux hautes écoles, notamment en ce qui concerne la masse salariale et la compensation du renchérissement, n'ont pas été prises en compte, ce qui a entraîné un sous-financement structurel. ▪ Les étudiantes et étudiants extracantonaux génèrent davantage de recettes à l'université que les étudiantes et étudiants cantonaux. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un instrument de pilotage, mais cela peut être considéré comme un inconvénient en raison de la création d'incitations inopportunes.

1.1.2 Université de Bâle

UNIVERSITÉ DE BÂLE	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations bicantonal quadriennal assorti d'une contribution globale .
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable est constitué des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour les contributions cantonales. L'université soumet aux cantons, sur la base de valeurs de référence fixées par l'organisme responsable, une demande de contribution globale qui sert de base aux négociations. Les valeurs de référence peuvent changer, mais la base de calcul pour la nouvelle période de mandat ainsi que la gestion du ren-

	chérissenment sont toujours des éléments fondamentaux. Les valeurs de référence nationales (p. ex. les coûts de référence) ne jouent qu'un rôle secondaire (prévisions des effectifs estudiantins) voire aucun rôle pour ce qui concerne l'université (contrairement à la FHNW). Le mandat de prestations aborde notamment l'enseignement et la recherche, mais fixe également des objectifs pour les services et la formation continue, la collaboration ainsi que l'organisation et l'infrastructure. Au cours des négociations, la contribution globale est répartie entre le secteur de l'enseignement et de la recherche, d'une part, et le secteur immobilier, d'autre part.
PROCESSUS	La contribution globale demandée par l'Université est négociée avec les directions de l'instruction publique compétentes, puis elle est approuvée par le Conseil d'État et le Grand Conseil.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable servent à la réalisation des prestations convenues ; tant qu'elle respecte le cadre posé, l'université peut utiliser ces fonds à sa guise. Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations. En ce qui concerne les mesures de compensation du renchérissement et les autres mesures salariales, l'université agit de manière autonome.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	L'université dispose d'un capital propre pour son développement et pour la compensation des risques et des situations imprévues. Les cantons responsables surveillent l'évolution du capital propre de l'université sur la base de la prescription en la matière.
ÉVALUATION	La grande autonomie de l'Université, rendue possible par la contribution globale et le mandat de prestations adaptés tous les quatre ans, ainsi que les processus qui les accompagnent, ont fait leurs preuves. Des modifications ne sont ni souhaitées, ni prévues. Points forts : ▪ Organisation fonctionnant de manière autonome avec un montant global qui inclut les fonds dédiés aux dépenses immobilières. ▪ Aucune amélioration nécessaire. Points faibles : ▪ Aucun.

1.1.3 Université de Genève

UNIVERSITÉ DE GENÈVE		DESCRIPTION
TYPE		Loi de financement quadriennale , votée par le Grand Conseil, avec convention d'objectifs.
ORGANISME RESPONSABLE		L'organisme responsable de l'Université de Genève (UNIGE) est le canton de Genève.
FIXATION DE CONTRIBUTION	LA	À teneur de l'article 20 de la loi cantonale (LU - C 1 30), l'UNIGE reçoit à titre de moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment : a) les indemnités versées par l'État ; b) les aides financières octroyées par la Confédération ; c) les contributions des autres cantons ; d) les taxes universitaires et émoluments. L'UNIGE recherche activement des sources de financements complémentaires, publics, institutionnels et privés ; cette obligation découle du principe de subsidiarité (art. 8 de la loi cantonale sur les indemnités et les aides financières, LIAF – D 1 11), soit du caractère supplétif des fonds publics à toute autre source de financement. Pour mémoire, les indemnités financières répondent au principe de subsidiarité lorsque : a) d'autres formes d'action de l'État plus appropriées ne peuvent être envisagées ; b) l'indemnité ou l'aide financière répond à une répartition des tâches et des charges établies entre les collectivités publiques ; c) la tâche ne peut être accomplie d'une manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle. Dans les conditions fixées par le statut ou la convention d'objectifs prévue à l'article 21 LU, l'UNIGE dispose d'autres éléments de patrimoine ou de ressources provenant des dons et legs et d'engagements contractuels souscrits dans le cadre de sa mission.
PROCESSUS		Les indemnités financières sont accordées pour une durée qui n'excède pas 6 ans et doivent faire l'objet : a) d'une base légale formelle ; b) d'un contrat de droit public adopté par le Conseil d'État et ratifié par le Grand Conseil.
UTILISATION		Le département de tutelle de l'UNIGE s'assure que celle-ci exécute la tâche conformément aux conditions légales, aux objectifs fixés dans la convention d'objectifs. Périodiquement, mais au moins une fois tous les 5 ans, les aides financières et les indemnités sont examinées par les départements

	concernés sous l'angle notamment de leur nécessité, de leur utilité, de leur efficacité, de leur efficience et de leur opportunité.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Au terme de l'exercice comptable, pour autant que les prestations financées aient été fournies conformément à la convention de prestations, le résultat annuel établi est réparti entre l'État de Genève et l'UNIGE selon une clé de répartition définie entre l'État et l'UNIGE, et sur la base des principes arrêtés dans la LU (art. 24) et dans le règlement sur les finances de l'UNIGE (art. 12). À l'échéance de la convention, l'UNIGE restitue tout éventuel solde à l'État. Ce dernier peut renoncer à une partie du résultat lui revenant en application des critères de l'article 19, alinéas 2 et 3 du règlement d'application de la LIAF. À l'échéance de la convention, l'UNIGE assume ses éventuelles pertes reportées.
ÉVALUATION	Les mécaniques précitées découlent de l'application de lois votées par le Grand Conseil de la République et Canton de Genève. L'administration n'a pas à se prononcer sur la loi qu'elle doit faire appliquer.

1.1.4 Université de Fribourg

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG ²⁸	DESCRIPTION
TYPE	Convention d'objectifs quinquennale assortie d'un budget global négocié chaque année sur demande de l'université.
ORGANISME RESPONSABLE	Canton de Fribourg seul.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour la contribution cantonale. L'UNIFR prépare un budget sur la base de l'exercice précédent, de ses recettes prévisionnelles (contributions AIU, fonds de tiers, taxes d'études) et de ses coûts provisionnels. Les valeurs de référence nationales ne sont pas prises en compte. Le canton prend en charge la différence entre les recettes et l'ensemble des besoins inscrits au budget. La compensation du renchérissement est soumise à la loi cantonale sur le personnel. Les décisions relatives à l'indexation sont prises par le Conseil d'État et valent pour l'ensemble des agentes et agents soumis au droit du personnel cantonal. Les modifications sont calculées et appliquées directement par les services cantonaux. L'UNIFR est donc automatiquement intégrée dans les indexations décidées par l'État, ce qui ne lui confère aucune marge de manœuvre ni de décision.

²⁸ Particularité : l'année prochaine, la HEP sera intégrée dans une convention d'objectifs de l'université. Pour plusieurs raisons, la HEP n'était plus viable économiquement en tant qu'institution autonome.

PROCESSUS	Le projet de budget (budget global et investissements inclus) est soumis au Conseil d'État puis au Grand Conseil. Si ce dernier peut théoriquement apporter des modifications au budget global, cela ne se produit que rarement.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable sont destinés à l'exécution des prestations convenues. L'université dispose dans ce cadre d'une autonomie partielle dans l'utilisation des fonds . Néanmoins, elle ne peut pas, par exemple, utiliser les fonds dédiés aux dépenses de fonctionnement pour les frais de personnel. En outre, elle est tenue de publier chaque année le nombre d'équivalents plein temps qu'elle emploie.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION DU BUDGET	Sous-utilisation : en cas d'écart favorable entre le budget et les comptes finaux, le montant excédentaire est réaffecté au compte d'État et ne peut pas être conservé comme réserve par l'université en tant que capital propre. Dépassement : il existe dans tous les cas une couverture du déficit, c'est-à-dire que l'écart défavorable dans les comptes finaux par rapport au budget global est compensé par la contribution cantonale.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Structure claire grâce à une convention de prestations quadriennale. ▪ Autonomie dans l'utilisation des fonds au sein du cadre défini. ▪ Possibilités d'adaptation en cas de modification des conditions générales. ▪ Sécurité de planification même en cas de déficit. Points faibles : ▪ La garantie de couverture du déficit n'incite guère à une démarche plus économique et innovante. ▪ La LEHE de même que les nouveaux tarifs AIU ont eu des répercussions négatives sur le système des HE et présentent de nombreux inconvénients pour l'Université, de petite taille. Le manque d'innovation est funeste.

1.1.5 Université de Lausanne

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE	DESCRIPTION
TYPE	Plan quinquennal assorti d'un budget global avec des modifications annuelles dans le cadre de la procédure budgétaire du canton.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de l'Université de Lausanne est le canton de Vaud.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour la contribution cantonale, mais certains indicateurs influencent la fixation de la

	contribution. La contribution annuelle se base en particulier sur le plan stratégique pluriannuel (négocié entre la direction de l'université et le Conseil d'État), les tâches et objectifs de l'université définis dans le plan stratégique (notamment les effectifs étudiants), la situation financière du canton, les contributions versées par la Confédération, les montants reçus dans le cadre de l'Accord intercantonal universitaire et l'évolution du niveau des prix. L'infrastructure est mise à disposition gracieusement par le canton.
PROCESSUS	Sur proposition de l'université, le Conseil d'État propose une contribution annuelle au Grand Conseil, qui l'approuve dans le cadre du budget cantonal.
UTILISATION	L'université peut décider de façon partiellement autonome, dans le cadre des objectifs stratégiques, de l'utilisation des fonds. L'affectation par domaine est toutefois prédéfinie selon des directives internes.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Dépassement : aucun mécanisme formalisé prévu en cas de déficit, mais pratiquement aucune situation de déficit réel n'a été expérimentée. Sous-utilisation : les réserves de fonds propres sont possibles dans une certaine mesure afin d'amortir les fluctuations mineures. Concrètement, la direction de l'université et les facultés peuvent reporter sur l'année suivante jusqu'à 5 % des crédits annuels qui leur sont alloués.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Flexibilité pour l'organisme responsable. ▪ Le modèle mise sur le sens des responsabilités des protagonistes lors de l'utilisation des fonds et sur le respect du budget. Points faibles : ▪ Le financement flexible / variable est source d'incertitude pour les hautes écoles.

1.1.6 Université de Lucerne

UNIVERSITÉ DE LUCERNE	DESCRIPTION
TYPE	Convention de prestations quadriennale assortie d'un mandat de prestations annuel avec un équivalent étudiant-e correspondant aux tarifs par étudiant-e de l'AIU et avec une contribution de l'organisme responsable (contribution pour les frais généraux et les frais d'infrastructure).
ORGANISME RESPONSABLE	Canton de Lucerne seul.

FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Le financement a lieu en deux parties : la contribution cantonale dépend d'abord fortement des effectifs estudiantins (1). En outre, l'université reçoit une contribution de l'organisme responsable (2) : 1. Équivalents AIU : comme pour les tarifs de l'AIU (Accord intercantonal universitaire), les contributions pour les étudiantes et étudiants sont versées par personne selon les effectifs réels. 2. Contribution de l'organisme responsable : englobe les coûts d'exploitation et les coûts d'infrastructure et est fixée dans le cadre de la convention de prestations quadriennale. La situation financière de l'université et du canton de Lucerne est déterminante. Le renchérissement est pris en compte sur la base du montant de la contribution de l'organisme responsable (actuellement 1 %). Il est possible d'apporter chaque année des ajustements dans le cadre du mandat de prestations annuel, par exemple en cas de modification de l'étendue des prestations ou pour tenir compte de mesures cantonales relatives au personnel (adaptation des rétributions).
PROCESSUS	Tous les quatre ans, l'évolution prévue de la contribution cantonale est établie lors de l'élaboration de la convention de prestations. Les montants peuvent être ajustés dans le mandat de prestations annuel. Le Conseil-exécutif adopte la convention de prestations et attribue le mandat de prestations sous réserve des décisions budgétaires annuelles du parlement cantonal.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable sont destinés à l'exécution des prestations convenues. L'université dispose dans ce cadre d'une autonomie dans l'utilisation des fonds.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : l'excédent peut être conservé en tant que capital propre, dans la limite de 20 % du chiffre d'affaires annuel. Au-delà de ce plafond, l'excédent revient au canton. Dépassement : en cas de sous-financement structurel, il est possible de prendre des mesures telles que l'introduction d'un programme d'économie ou l'augmentation de la contribution de l'organisme responsable.
ÉVALUATION	Le canton se montre satisfait du modèle car il est bien établi. Points forts : ▪ Structure claire grâce à une convention de prestations quadriennale et un mandat de prestations annuel. ▪ Le système a fait ses preuves au fil des ans et a globalement apporté satisfaction. Points faibles : ▪ Dépendance au nombre d'étudiant-e-s effectif (volatilité). La baisse des tarifs AIU entraîne des désavantages en matière de financement, aux niveaux cantonal et intercantonal.

- L'adaptation cantonale des rétributions est un pourcentage calculé selon le montant de la contribution de l'organisme responsable. Ainsi, elle n'englobe pas l'ensemble des frais de personnel de l'université. Si les tarifs AIU n'augmentent pas, il y a donc un risque de sous-financement structurel.

1.1.7 Université de Neuchâtel

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL	DESCRIPTION
TYPE	Mandat d'objectifs quadriennal négocié entre l'Université et le Conseil d'État, ratifié par le Grand Conseil.
ORGANISME RESPONSABLE	La collectivité responsable de l'Université de Neuchâtel est le canton de Neuchâtel.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	La contribution cantonale à l'Université de Neuchâtel est définie tous les quatre ans dans le cadre d'un mandat d'objectifs négocié entre le Conseil d'État et le Rectorat. Elle ne repose pas sur une formule automatique liée à des coûts de référence, mais sur une enveloppe financière globale fixée en fonction des priorités stratégiques de l'Université. Une fois validée par le Grand Conseil, l'enveloppe quadriennale est répartie en tranches annuelles, avec une certaine flexibilité : ces tranches peuvent être ajustées à la hausse ou à la baisse, à condition de respecter le montant total sur quatre ans. Une part variable, plafonnée à 5 %, peut être intégrée à l'enveloppe. Elle est calculée sur une base forfaitaire par étudiant-e et vise à prendre en compte la mobilité estudiantine liée à l'Accord intercantonal universitaire (AIU), tout en renforçant l'incitation à l'accueil.
PROCESSUS	Le processus de financement repose sur une gouvernance contractuelle entre l'État et l'Université. Tous les quatre ans, le Rectorat élabore un plan d'intentions définissant les priorités stratégiques à moyen terme (enseignement, recherche, service à la société), accompagné d'une estimation budgétaire. Ce plan sert de base à la négociation du mandat d'objectifs avec le Conseil d'État, qui fixe les objectifs et les moyens alloués. Après ratification par le Grand Conseil, un contrat de prestations concrétise le mandat, en précisant les modalités de mise en œuvre et les indicateurs de suivi. La mise en œuvre fait l'objet d'un suivi annuel par le Rectorat (rapports d'activité et de gestion), validé en interne et contrôlé en externe par le Conseil de l'Université et, pour les aspects financiers, par le Contrôle cantonal des finances. À la fin de chaque période, un rapport d'évaluation est présenté au Grand Conseil, assurant ainsi transparence et responsabilité.
UTILISATION	Les fonds cantonaux sont alloués sous forme d'une enveloppe financière quadriennale négociée, sans affectation détaillée par

	domaine. L'Université dispose d'une large autonomie pour affecter ses ressources à l'intérieur de ce cadre, en lien avec les objectifs fixés dans le mandat quadriennal. Cette autonomie est encadrée par des mécanismes de contrôle financier assurant une gestion efficiente et transparente des fonds publics.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	En cas de sous-utilisation du budget, les excédents peuvent être reportés et versés dans deux fonds pérennes : un fonds de compensation et un fonds d'innovation, chacun plafonné à 2% de l'enveloppe quadriennale. Au-delà, les excédents sont reversés à l'État en fin de période. En cas de dépassement, l'Université utilise d'abord son fonds de compensation ; si celui-ci est insuffisant, un découvert est inscrit au bilan et doit être amorti selon un plan défini.
ÉVALUATION	Points forts : – Le modèle repose sur une enveloppe quadriennale négociée, offrant une bonne sécurité de planification. – L'autonomie financière renforcée permet à l'Université d'initier et de gérer des projets stratégiques à moyen terme. – Des instruments incitatifs (fonds de compensation et d'innovation) favorisent une gestion proactive et souple. Points faibles : – Le plafonnement des fonds à 4 % de l'enveloppe quadriennale limite la capacité à mobiliser pleinement les excédents. – Le contexte financier global (cantonal et fédéral) met l'Université sous pression, avec un risque de sous-financement durable. – Le financement cantonal direct ne couvre qu'environ un tiers des ressources totales, alors que les retombées de l'activité universitaire bénéficient à l'ensemble du canton.

1.1.8 Université de Zurich

UNIVERSITÉ DE ZURICH	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations pluriannuel assorti d'un budget global négocié chaque année sur demande de l'université.
ORGANISME RESPONSABLE	Canton de Zurich seul.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	La contribution cantonale aux coûts est fixée dans le cadre du budget annuel. Elle est calculée selon le mécanisme général de budgétisation du canton sur la base de la deuxième année de planification du KEF (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, plan de développement et de financement consolidé, soit la planifi-

	cation quadriennale adaptée tous les ans) actuellement en vigueur. Le KEF prévoit un montant par étudiant-e, mais celui-ci est fixé principalement à des fins d'illustration / de plausibilité et ne constitue pas une valeur déterminante. Cela signifie que les valeurs de référence nationales ne sont pas prises en compte dans le processus de fixation de la contribution cantonale à la haute école. La demande soumise par l'université au gouvernement s'appuie sur une « budgétisation des modifications », en règle générale indépendamment des « charges supplémentaires inévitables », qui font l'objet d'une demande séparée. Les compensations du renchérissement (p. ex. pour les salaires) sont prises en compte en tant que directives cantonales générales. Cela signifie concrètement que les mesures salariales cantonales sont prises en compte dans les objectifs budgétaires pour les contributions aux coûts des hautes écoles, de la même manière que dans les objectifs budgétaires pour l'administration centrale. Le Conseil d'État fixe les objectifs budgétaires pour les mesures salariales cantonales dans sa décision annuelle sur les « directives relatives au KEF ». Les mesures salariales peuvent différer de l'IPC. Les autres modifications (p. ex. projets de construction) doivent faire l'objet d'une demande séparée. L'infrastructure est financée directement par le canton. L'exploitation en cours fait partie du budget, mais l'université peut prendre elle-même des décisions dans le cadre du crédit budgétaire. À partir d'un montant de 4 millions de francs, c'est le Grand Conseil qui rend la décision.
PROCESSUS	La demande soumise par l'université pour adapter la contribution aux coûts se base sur le contexte (cf. ci-avant) et sur sa propre planification. La demande est coordonnée avec l'Office des hautes écoles, puis adoptée par le Conseil d'État à l'intention du Grand Conseil. Dans le cadre de l'adoption du budget, le Grand Conseil fixe également la contribution aux coûts de l'université pour l'exercice budgétaire.
UTILISATION	Les fonds du budget global peuvent être utilisés librement dans le cadre du mandat de prestations légal de l'université. Il n'y a pas d'affectation selon les différents domaines de prestations de l'université. Par exemple, l'université n'est pas tenue à une utilisation ou une conservation stricte des fonds au sein de chaque domaine de prestations.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Dépassement : une distinction est faite entre les déficits influençables et les déficits non influençables : Les déficits non influençables (p. ex. dus à des facteurs externes) peuvent être compensés par le canton. Les déficits influençables (p. ex. liés à des décisions de la direction) doivent être couverts par les réserves de la haute école. Un crédit supplémentaire peut être demandé, mais il doit être soumis de nouveau au processus de décision politique. Sous-utilisation : en cas d'excédent, la Direction de l'instruction publique propose une gestion appropriée au Conseil d'État.

ÉVALUATION

Le canton examine actuellement de nouvelles approches.

Points forts :

- Grande flexibilité grâce à une utilisation autonome des fonds.
- Flexibilité grâce à une planification annuelle comprenant un roulement annuel, car des adaptations en temps réel en fonction de l'évolution du contexte sont possibles.

Points faibles :

- Sécurité de planification à moyen terme limitée en raison des roulements annuels.
- Modèle de négociation sans mécanisme/paramètres techniques fixes pour déterminer le montant des contributions.
- Forte dépendance vis-à-vis du processus de décision politique.

1.1.9 Università della Svizzera italiana (USI)

USI	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal du Conseil d'État.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de l'université est le canton du Tessin.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	La contribution cantonale est fixée selon un mécanisme de calcul, qui donne au canton un point de repère quant au montant des fonds nécessaires. Concrètement, le calcul se base sur des forfaits par étudiant-e pour les étudiantes et étudiants hors AIU (max. 50 % par faculté), un supplément lié au site de 5 % sur les étudiantes et étudiants AIU, un forfait de 15 % pour la recherche et un bonus de 30 % sur les fonds de tiers compétitifs. Plus précisément, le calcul de la contribution s'appuie sur les facteurs suivants : ▪ Nombre d'étudiant-e-s (hors AIU) de bachelor et de master : pour les étudiantes et étudiants hors AIU (qui viennent de l'étranger ou qui n'ont pas droit aux contributions intercantionales), calculé selon la contribution, dans la limite de 50 % maximum du nombre total d'étudiantes et d'étudiants par faculté. ▪ « Avantage lié au site » (prime liée au site) : +5 % sur la somme des contributions AIU de l'ensemble des étudiantes et étudiants inscrits ▪ Contribution de base pour la recherche : 15 % du montant total pour l'enseignement (y c. contributions pour les étudiant-e-s issus d'autres cantons), soit des points 1 et 2 cumulés. ▪ Incitation supplémentaire à la recherche : 30 % des fonds de tiers issus de la recherche compétitive.

	En outre, des contributions spécifiques à des projets, des contributions aux investissements ainsi que des contributions pour l'infrastructure et pour des tâches spéciales peuvent être versées. Celles-ci sont allouées uniquement en cas de besoin et sur demande. Ces valeurs de plausibilité calculées servent à déterminer le montant qui devrait en principe être versé par le canton pour l'indemnisation des prestations de l'université. Le montant définitif de la contribution tient compte en outre de la situation financière générale et est toujours inférieur à la valeur de plausibilité. Les dépenses supplémentaires liées au renchérissement et à la progression de la masse salariale ne sont ni incluses, ni prises en compte dans les contributions AIU. Elles ne sont pas non plus prises en compte de manière séparée dans les conventions de prestations. Les coûts d'infrastructure ne font pas partie du budget global, mais sont pris en charge séparément (p. ex. CHF 0,2 million/année de bail).
PROCESSUS	Tous les quatre ans dans le cadre du contrôle des prestations, les contributions aux frais d'exploitation et d'infrastructure sont négociées entre l'USI et le Conseil d'État pour les quatre années à venir. Ces contributions sont soumises à l'approbation du Grand Conseil. Les contributions convenues et approuvées sont toutefois inscrites tous les ans dans le budget cantonal et requièrent chaque année l'approbation du Grand Conseil. Le canton n'accorde des crédits supplémentaires qu'à titre exceptionnel (p. ex. si le fonds de capital-risque de l'USI est insuffisant).
UTILISATION	Les fonds doivent être utilisés pour remplir le mandat de prestations défini. Les fonds sont répartis entre les départements selon les domaines pour lesquels ils ont été alloués (enseignement, recherche). Des fonds supplémentaires affectés peuvent être mis à disposition, notamment pour les projets d'infrastructure particuliers ou pour les nouvelles filières d'études.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : les excédents sont transférés dans le fonds de capital-risque. Dépassement : en cas de dépassement, l'USI doit d'abord recourir au fonds de capital-risque.
ÉVALUATION	Canton plutôt satisfait du modèle. Points forts : ▪ Système transparent qui permet une certaine flexibilité. ▪ Sécurité de planification à long terme.

Points faibles :

- Le budget étant fixé pour une période de quatre ans, les hautes écoles sont confrontées au risque de supporter elles-mêmes les coûts imprévus pouvant survenir au cours de cette période. Le Conseil d'État a toutefois la possibilité d'intervenir (dans le cadre de ses compétences et des dispositions légales) au moyen d'une contribution spéciale supplémentaire.

1.1.10 Université de Saint-Gall (HSG)

HSG	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal assorti d'un crédit spécial quadriennal pour la contribution cantonale.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la HSG est le canton de Saint-Gall.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	La contribution cantonale est accordée pour quatre ans sous forme de crédit spécial. Le financement de la HSG repose sur un système à plusieurs niveaux comprenant des fonds publics, des taxes d'études ainsi que des fonds de tiers et des subventions. Le montant versé par le canton est calculé comme suit : 1. Coûts de référence de l'enseignement et de la recherche : nombre d'étudiant-e-s de la formation de base x coûts moyens CH par domaine d'études + nombre d'étudiant-e-s en doctorat x coûts moyens CH. Les coûts moyens se basent sur l'indicateur de performance 3 hors infrastructure de l'OFS. Les prévisions des effectifs estudiantins sont établies à partir de la planification de la haute école, dont la plausibilité est vérifiée à l'aide des chiffres de l'OFS et du SEFRI. Le contrôle de plausibilité a lieu dans le cadre des travaux préparatifs. Les décisions stratégiques sont également prises en compte à ce stade. Les recettes attendues (taxes d'études, contributions de tiers) sont déduites des coûts de référence. 2. Coûts d'infrastructure : le canton met en principe à disposition les bâtiments et perçoit en contrepartie une indemnité d'utilisation. Si les bâtiments mis à disposition par le canton ne permettent plus de couvrir les besoins conformément au mandat de prestations, l'université peut conclure des contrats de location. Les indemnités versées par la haute école pour les bâtiments cantonaux ainsi que les dépenses liées à la location à des tiers font partie du mandat de prestations et sont prises en compte dans le calcul de la contribution cantonale. 3. Éléments négociables : il s'agit des fonds dédiés aux projets de développement stratégique et de la gestion du besoin d'espace exprimé.

	L'addition des points 1 à 3 permet de calculer le besoin de financement public de base. Les contributions AIU et contributions fédérales attendues sont déduites de ce montant afin d'établir la contribution cantonale requise. Le montant final est fixé en tenant compte de la situation financière générale. Il peut être inférieur au montant estimé (réductions liées aux conditions générales de la politique financière). La contribution cantonale fixée pour quatre ans est adaptée pendant la période du mandat de prestations : a) en cas de modification générale des salaires du personnel administratif du canton de Saint-Gall (suivi automatique sur la base de la masse salariale déterminante dans le domaine financé par les pouvoirs publics) ; b) pour compenser les fluctuations du montant de l'indemnité d'utilisation fixée par le canton pour les bâtiments cantonaux.
PROCESSUS	Tous les quatre ans, le Conseil des hautes écoles dépose une demande auprès du gouvernement pour le mandat de prestations et la contribution cantonale. Le gouvernement propose au parlement la contribution cantonale en tant que crédit spécial pluriannuel et attribue le mandat de prestations. Le parlement arrête la contribution cantonale sous forme de crédit spécial contraignant, il approuve le mandat de prestations de la HSG.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable servent à la réalisation des prestations convenues ; tant qu'elle respecte le cadre posé, la HSG peut utiliser ces fonds à sa guise. Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	La haute école peut constituer des fonds propres et les utiliser afin de préserver sa capacité de développement et sa tolérance au risque. Le résultat annuel (excédent de produits ou de charges) au sein d'une période de mandat de prestations quadriennal est toujours reporté. À la fin des quatre ans de la période du mandat de prestations, différentes règles s'appliquent pour traiter le résultat cumulé dans le domaine financé par l'organisme responsable. Dépassement : la HSG peut disposer de fonds propres à hauteur de 40 % maximum de la contribution cantonale annuelle afin de compenser les fluctuations (capital de base). De plus, au cours d'une période de mandat de prestations, il est légalement possible de demander une nouvelle négociation (du mandat de prestations, de la contribution cantonale ou des deux) en cas de développements imprévus ou d'événements extraordinaires, si l'accomplissement du mandat de prestations est compromis. Sous-utilisation : les fonds publics qui ne sont pas utilisés dans leur intégralité servent en premier lieu à alimenter le poste des fonds

ÉVALUATION

propres, destiné à compenser les dépassements (capital de base). Si d’autres fonds excédentaires sont disponibles, ils sont répartis entre la haute école et le canton en fonction de la capitalisation de la haute école.

Le modèle, qui a été récemment soumis à une évaluation, apporte globalement satisfaction. Aucune modification sur le fond n’est prévue.

Points forts :

- La pluriannualité fait l’unanimité en raison de la planification possible.
- Grande flexibilité dans l’utilisation des fonds.
- La possibilité de constituer des fonds propres favorise la gestion mesurée des ressources financières.
- Les réserves généreuses de fonds propres renforcent la résilience face aux fluctuations.

Points faibles :

- Difficultés liées à l’évolution du renchérissement (notamment l’évolution des coûts matériels) en raison de la durée sur laquelle s’étale la planification.

1.1.11 Écoles polytechniques fédérales (ETH Zurich/EPFL)

ETH ZURICH/EPFL	DESCRIPTION
TYPE	Période de prestations de quatre ans (réalisation des objectifs stratégiques) avec plafond de dépenses (montant maximal pour quatre ans) et crédits budgétaires annuels.
ORGANISME RESPONSABLE	L’organisme responsable de l’ETH Zurich et de l’EPFL est la Confédération . Aucuns fonds cantonaux ne sont alloués.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Il n’existe pas de mécanisme de calcul fixe pour la contribution fédérale. Le plafond de dépenses est fixé notamment en fonction de la pondération politique établie par le Conseil fédéral et le Parlement, de la situation budgétaire de la Confédération, des chiffres de la période précédente, des prévisions des effectifs étudiants (conformément aux scénarios de l’OFS pour le système de formation, plus env. 2-4 % de progression constante), du plan stratégique du Conseil des EPF et du renchérissement. En ce qui concerne le renchérissement , le Conseil des EPF s’aligne en règle générale sur les mesures salariales décidées pour l’administration fédérale centrale. Par exemple, si le Conseil souhaitait accorder une compensation du renchérissement plus élevée, il devrait couvrir celle-ci au moyen de la contribution financière, c’est-à-dire que ce financement se ferait au détriment de la recherche et de l’enseignement. La planification est soumise à un contrôle de plausibilité de la Confédération (sans paramètres quantitatifs). La contribution est déterminée en tenant compte des prévisions de l’OFS quant au

PROCESSUS

nombre d'étudiantes et d'étudiants (scénario de référence) et des prévisions du renchérissement préparées par le groupe d'experts des prévisions conjoncturelles de la Confédération.

Le Conseil fédéral soumet tous les quatre ans le plafond de dépenses au Parlement pour décision (dans le cadre du message FRI). Le Parlement discute du message FRI et arrête le plafond de dépenses, qui comprend deux composantes : les charges d'exploitation et les investissements immobiliers. Le Conseil fédéral fixe pour l'ensemble du domaine des EPF (ETH Zurich / EPFL ainsi que quatre établissements de recherche) des objectifs stratégiques tenant compte du plafond de dépenses. Il contrôle annuellement la réalisation des objectifs par le domaine des EPF et en rend compte au Parlement. Ce dernier fixe chaque année les crédits budgétaires, dont le total ne doit pas dépasser le plafond de dépenses établi pour quatre ans.

UTILISATION

L'ETH Zurich et l'EPFL disposent d'une **autonomie quasi totale** dans l'utilisation des fonds provenant de l'organisme responsable. Il n'y a pratiquement pas de fonds affectés.

DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION

Sous-utilisation : il n'est pas prévu que l'ETH Zurich et l'EPFL constituent des réserves de grande envergure. Dans la mesure où des **réserves importantes se sont malgré tout accumulées** au fil des ans, il s'agit désormais de les réduire en suivant des objectifs précis. Il est prévu à l'avenir de fixer un plafond de réserves.

Dépassement : en principe, un dépassement du plafond de dépenses **ne devrait pas se produire**. L'ETH Zurich et l'EPFL disposent d'une grande marge de manœuvre opérationnelle et peuvent utiliser les moyens financiers qui leur sont alloués en fonction de leurs objectifs. Si l'un des deux établissements a malgré tout besoin de moyens supplémentaires, des réaffectations au sein du domaine des EPF sont en principe envisageables. Dans un tel cas, le Conseil des EPF devrait demander des fonds supplémentaires au Conseil fédéral par l'intermédiaire du DEFR, qui soumettrait le cas échéant le crédit supplémentaire correspondant à la décision du Parlement dans le cadre du message relatif au crédit supplémentaire.

ÉVALUATION

La Confédération se montre **satisfaite** du modèle actuel.

Points forts :

- Le modèle mise sur une grande autonomie, ce qui fonctionne bien ; les prestations sont excellentes.
- Le modèle mise sur la responsabilité individuelle des protagonistes, qui sont les mieux placés pour savoir ce qui est important dans leurs domaines respectifs. Cela permet des innovations ciblées selon une démarche réactive.
- Le modèle est évalué régulièrement. Il n'est pas parfait, des erreurs se produisent (p. ex. dans le domaine de l'immobilier, où

des dépenses supplémentaires ont été occasionnées à plusieurs reprises) et des enseignements en sont tirés.

Points faibles :

- Aucune faiblesse majeure : en raison de la large autonomie des EPF, l'organisme responsable n'est pas impliqué dans les décisions opérationnelles et n'exerce pas de contrôle étroit. Cela peut être considéré comme une force (voir ci-dessus), mais comporte en principe également des risques, qu'il convient de réduire par une gestion rigoureuse des risques.

1.2 Hautes écoles spécialisées

1.2.1 Haute école spécialisée bernoise (BFH)

BFH	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal du Conseil-exécutif, montant forfaitaire annuel .
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la BFH est le canton de Berne.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Conformément à la législation, la contribution cantonale pour l'exécution du mandat de prestations du Conseil-exécutif tient compte des valeurs de référence intercantionales, ainsi que de la situation financière globale de la BFH et de celle du canton. Cette disposition légale est mise en œuvre par le Conseil-exécutif dans le cadre de l'attribution des mandats de prestations quadriennaux, qui fixent également le montant des contributions cantonales annuelles versées à la haute école concernée, sous réserve des décisions budgétaires du Grand Conseil. Il existe un mécanisme de calcul pour la contribution cantonale : la plausibilité de celle-ci est vérifiée chaque année sur la base des coûts de référence nationaux, au moyen d'un modèle inspiré du calcul des tarifs AIU. Ces valeurs de plausibilité calculées servent à déterminer le montant qui devrait en principe être versé par le canton pour l'indemnisation des prestations de la haute école spécialisée. Le montant définitif de la contribution tient compte de la situation financière générale et est inférieur à la valeur de plausibilité. Le mandat de prestations est basé sur une croissance annuelle de 1 % (budgétisation incrémentielle), qui englobe non seulement les évolutions démographiques, mais aussi le renchérissement. Le mandat de prestations du Conseil-exécutif pour la haute école ne prend pas en compte les coûts d'infrastructure. Le canton met les locaux à disposition. La planification des besoins en locaux est réalisée conjointement par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) et la BFH. L'OIC est responsable de la construction ou de la location des locaux. Les contributions liées et limitées dans le temps complètent, à titre de contributions supplémentaires, la contribution cantonale que la BFH a reçu en vertu des objectifs de législature du gouvernement.
PROCESSUS	Tous les quatre ans, l'évolution prévue de la contribution cantonale est établie lors de l'élaboration du mandat de prestations. Chaque année, à l'occasion du cycle de controlling, ces chiffres de base sont examinés et adaptés le cas échéant. La proposition élaborée par l'Office de l'enseignement supérieur est ensuite mise à l'ordre du jour dans le cadre de la planification financière et approuvée par le Conseil-exécutif.

UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable servent à la réalisation des prestations convenues ; tant qu'elle respecte le cadre posé, la BFH peut utiliser ces fonds à sa guise. Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	Les excédents et les déficits sont évalués dans le cadre de la procédure de controlling. La possibilité de constituer des réserves doit être donnée à la haute école en vue de son développement stratégique (sous-utilisation du budget). En cas de dépassement du budget et d'épuisement des réserves, les liquidités sont assurées par la trésorerie du canton.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Modèle bien établi, qui fonctionne bien. ▪ Une marge de manœuvre politique est disponible. ▪ La sécurité de planification est suffisante et il existe des « checks and balances ». Points faibles : ▪ Les directives en matière de coûts imposées par le canton aux hautes écoles, notamment en ce qui concerne la masse salariale et la compensation du renchérissement, n'ont pas été prises en compte, ce qui a entraîné un sous-financement structurel. ▪ Les étudiantes et étudiants extracantonaux génèrent davantage de recettes à la BFH que les étudiantes et étudiants cantonaux. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un instrument de pilotage, mais cela peut être considéré comme un inconvénient en raison de la création de fausses incitations.

1.2.2 Haute école Arc (HE-Arc)

HE-ARC	DESCRIPTION
TYPE	Contrat de prestations quadriennal conclu entre le comité stratégique (cantons de NE, JU, BE) et la direction générale, assorti d'un plan financier global révisable annuellement .
ORGANISME RESPONSABLE	Les collectivités responsables sont les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne, et l'institution est intégrée à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	La contribution cantonale en faveur de la HE-Arc repose sur un modèle hybride : une partie provient des contributions des cantons partenaires (BE, JU, NE) versées à la HES-SO, selon un modèle à trois piliers (co-décision, avantage de bien public, avantage de site). Ces contributions sont ensuite redistribuées à la HE-Arc sous forme de forfaits liés au nombre d'étudiantes et d'étudiants et aux missions de la HES-SO . Lorsque ces montants ne couvrent pas l'ensemble des charges, en raison notamment de conditions locales particulières ou de besoins d'investissement pour promouvoir

	les activités économiques de l'Arc jurassien, une contribution complémentaire est directement versée à la HE-Arc par les trois cantons BEJUNE. Cette contribution suit une clé de répartition fixée à 60 % pour le canton de Neuchâtel, 20 % pour le canton du Jura et 20 % pour le canton de Berne.
PROCESSUS	Tous les quatre ans, un contrat de prestations est conclu entre le comité stratégique et la direction générale de la HE-Arc. Ce contrat fixe les objectifs stratégiques de l'institution dans le cadre d'un plan financier global, révisable chaque année. Le processus permet ainsi une planification pluriannuelle tout en assurant une capacité d'adaptation annuelle. La contribution complémentaire directe des cantons, si nécessaire, est ajustée en fonction des besoins identifiés et validée par les partenaires cantonaux.
UTILISATION	Les fonds cantonaux sont alloués à la HE-Arc dans le cadre d'un contrat de prestations quadriennal, assorti d'un plan financier global révisable chaque année. L'utilisation de ces fonds relève de la compétence de la direction générale, qui dispose d'une large autonomie dans le choix des moyens et méthodes pour atteindre les objectifs fixés. Aucun fléchage détaillé par domaine n'est imposé par les cantons, mais la structure budgétaire interne reste organisée par domaine.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	En cas d'excédent budgétaire, le comité stratégique de la HE-Arc peut affecter les montants à une réserve destinée à couvrir des besoins futurs ou à soutenir le développement de l'institution. Il peut également décider de les restituer aux cantons signataires, au prorata de leur contribution. En cas de déficit, les cantons versent une contribution complémentaire directe à la HE-Arc, selon une clé de répartition fixe (60 % NE, 20 % JU, 20 % BE), afin d'assurer l'équilibre financier de l'institution.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Modèle de financement hybride bien établi, combinant contributions HES-SO et contributions directes des cantons signataires. ▪ Large autonomie d'action et de gestion laissée à la direction générale de la HE-Arc dans le cadre du contrat de prestations. ▪ Regroupement des droits de codécision permettant des économies substantielles. Points faibles : ▪ Vulnérabilité du modèle face à la variation des effectifs d'étudiant-e-s selon leur origine cantonale ou internationale. ▪ Complexité du modèle financier de la HES-SO et de ses flux internes. ▪ Marge de négociation réduite : la clé de répartition est désormais figée dans la convention.

1.2.3 Fachhochschule Graubünden

FHGR	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal assorti d'un budget global .
ORGANISME RESPONSABLE	Canton des Grisons seul.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour établir le budget global dédié à l'accomplissement du mandat de prestations confié par le gouvernement à la FHGR. L'évolution de la contribution globale se base sur l'adaptation du montant au fil des ans, sur les montants saisis dans le plan financier et sur les évolutions futures (sans valeurs de plausibilité fixes). Les effectifs estudiantins ne sont pas directement pris en compte dans la fixation de la contribution globale. Les contributions globales annuelles à la FHGR sont versées sous réserve des décisions budgétaires du Grand Conseil. La compensation du renchérissement pour la FHGR est régie par la loi cantonale sur le personnel. Le Grand Conseil décide pour tout le personnel cantonal en ce qui concerne la compensation du renchérissement sur les salaires, l'évolution salariale individuelle ainsi que la prime de prestations et la prime spontanée. Cette décision s'applique à la FHGR par analogie.
PROCESSUS	Chaque année, la haute école soumet avant fin avril son budget pour l'année suivante sur la base de l'année écoulée. En outre, elle fournit des données concernant les années à venir (planification financière). Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025 de la loi cantonale partiellement révisée sur les hautes écoles et la recherche, il n'est plus possible d'allouer des fonds en cours d'exercice en plus de la contribution globale. Dans le cadre de la procédure d'établissement du budget, le gouvernement soumet au Grand Conseil le budget cantonal global par le biais du message sur le budget. La contribution globale versée aux hautes écoles cantonales figure dans les comptes cantonaux sous forme de crédits individuels séparés. Le Grand Conseil approuve la contribution globale et les éventuelles autres contributions (p. ex. investissements). Au 1^{er} janvier 2025, date de l'entrée en vigueur de la loi sur les hautes écoles et la recherche, une petite part de la contribution globale a été définie comme fixe. Ce montant annuel est mis à la disposition de la haute école en vue du développement de l'organisation. Si le montant fixé n'est pas ou pas entièrement utilisé au cours d'une année, le montant restant est à la disposition de la haute école l'année suivante, en plus de la contribution globale. Le report des fonds non utilisés de cette part fixe du montant global est possible pendant quatre ans au maximum. À l'issue de ces quatre ans, la part du budget global doit avoir été utilisée ou les montants restants doivent être affectés aux réserves générales.

UTILISATION	Les fonds du budget global peuvent être utilisés librement dans le cadre des objectifs formulés dans le mandat de prestations. Les fonds affectés entrent uniquement dans le cadre de mandats spéciaux (p. ex. chaires spéciales) ; ils sont octroyés indépendamment de la subvention globale. En outre, il est possible de soumettre des demandes d' investissement dans le cadre du processus budgétaire (procédure particulière auprès du gouvernement, à partir CHF 200 000).
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : l'excédent de produits est affecté aux réserves générales. La valeur maximale de 12 % des charges brutes ne doit pas être dépassée. Si la valeur maximale des réserves générales est dépassée, la contribution cantonale versée en sus doit être remboursée. Dépassement : les déficits sont compensés au moyen des réserves. En cas de réserves insuffisantes, une solution est recherchée en collaboration avec le canton.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Collaboration étroite entre le canton et la haute école. ▪ L'autonomie de la haute école a été élargie dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les hautes écoles et la recherche (des compétences décisionnelles élargies ont été transférées du gouvernement au Conseil de la haute école ; la haute école peut désormais disposer de la part de la contribution globale dédiée au développement de l'organisation en plus de la contribution globale [portefeuille de la haute école]). ▪ La gestion au moyen d'un mandat de prestations assorti d'une contribution globale offre une certaine liberté à la haute école dans l'utilisation des moyens. Points faibles : ▪ La distinction entre la contribution globale et les investissements manque parfois de clarté en ce qui concerne les projets liés à la numérisation.

1.2.4 Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)

FHNW ²⁹	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal assorti d'une contribution globale sans négociation annuelle (mais avec un contrôle annuel des résultats).
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la FHNW est constitué des quatre cantons suivants : AG, SO, BS et BL.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Conformément aux dispositions contractuelles, la FHNW reçoit une

²⁹ La Haute école pédagogique du nord-ouest de la Suisse est incluse dans le mandat de prestations.

	contribution globale pour la période convenue et les prestations définies. Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour la contribution versée par les quatre cantons. Celle-ci est déterminée en fonction du dernier besoin de financement négocié, des évolutions en cours, mais aussi d'autres valeurs de référence (en particulier les prévisions des effectifs estudiantins et la gestion du renchérissement). Conformément au mandat de prestations, la FHNW doit veiller chaque année à ce que ses coûts moyens de formation ne soient pas supérieurs à la moyenne nationale selon le rapport du SEFRI (hors HEP, les données étant indisponibles). Étant donné que ces chiffres sont, depuis longtemps, largement inférieurs à la moyenne nationale, cette valeur de référence n'est pas déterminante. En règle générale, la demande de la FHNW se fonde sur les prévisions de l'OFS sur le nombre d'étudiantes et d'étudiants. Historiquement, le renchérissement n'est pas pris en compte automatiquement, mais fait l'objet de négociations dans le cadre du mandat de prestations pluriannuel. Il ne s'agit pas d'une mesure contraignante. L'évolution salariale est fixée concrètement sur la base de la convention collective de travail (12.9) dans le cadre des négociations entre la FHNW et une commission du personnel. Les facteurs déterminants dans les négociations sont l'évolution des salaires dans les administrations publiques des cantons responsables et dans le secteur privé de la région du nord-ouest de la Suisse, la situation financière et l'évolution financière attendue de la FHNW, ainsi que l'évolution de l'indice national des prix à la consommation. Modèle de location : la FHNW loue son infrastructure au canton. Les frais de location, y compris leur prévision, sont pris en compte dans le budget global en tant qu'élément fixe des besoins financiers, mais les augmentations de loyer durant la période de prestations doivent être amorties en interne.
PROCESSUS	La FHNW soumet une demande en accord avec les valeurs de référence édictées par les gouvernements cantonaux. Les négociations sont ensuite menées d'entente avec les quatre cantons responsables et le budget est approuvé. Concrètement, le mandat de prestations est négocié par le gouvernement et approuvé par les parlements. Une commission parlementaire commune aux quatre cantons assure le suivi des négociations.
UTILISATION	Les fonds du budget global peuvent être utilisés librement. Il n'y a pas d'affectation interne selon les différents champs d'activité de la FHNW.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : la FHNW peut conserver les excédents comme réserve à condition qu'ils aient été générés dans le cadre du mandat de prestations. Ces excédents sont transférés dans les fonds propres de la haute école. Dépassement : les cantons responsables ne versent pas automatiquement de financement complémentaire. Les déficits sont couverts par les fonds propres.

ÉVALUATION

L'organisme responsable se dit **satisfait** du modèle actuel et estime qu'aucun changement n'est nécessaire.

Points forts :

- Grande flexibilité et autonomie grâce à la libre utilisation des fonds.
- Sécurité de planification car indépendante de la politique financière à court terme.

Points faibles :

- Le statu quo n'est guère remis en question par le mécanisme de base, bien que des contrôles de plausibilité, p. ex. la comparaison des coûts moyens suisses, soient effectués.
- Les négociations prennent beaucoup de temps, quatre cantons étant impliqués.

1.2.5 Hochschule Luzern (HSLU)

HSLU	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal conformément à l'Accord sur les hautes écoles spécialisées de Suisse centrale (ZFHV), possibilité d'adapter le budget chaque année, modèle de financement en deux parties.
ORGANISME RESPONSABLE	Concordat sur les hautes écoles : l'organisme responsable de la HSLU est constitué des six cantons de suisse centrale, à savoir LU, UR, SZ, OW, NW et ZG.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Modèle de financement en deux parties : 1. Équivalent AHES : contribution analogue à celle de l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) ; même tarifs que pour les étudiant-e-s extracantonaux ; calcul selon les ECTS effectifs, pas de montant forfaitaire. 2. Financement résiduel de l'organisme responsable : comprend les coûts d'infrastructure, les contributions d'exploitation ainsi qu'une contribution de base pour la recherche et le développement ; est fixé dans le cadre du mandat de prestations quadriennal. La situation financière de la haute école de Lucerne et des cantons concordataires est déterminante. Le renchérissement est compensé sur les coûts financés par les pouvoirs publics (actuellement 1 %). Il est possible d'apporter chaque année des ajustements dans le cadre des décisions budgétaires annuelles, par exemple en cas de modification de l'étendue des prestations ou pour tenir compte de mesures cantonales relatives au personnel (les rétributions sont adaptées en fonction du canton de Lucerne). Le financement rési-

	duel de l'organisme responsable est réparti entre les cantons responsables sur la base d'une clé de répartition (nombre d'étudiant-e-s). Les prévisions du nombre d'étudiantes et d'étudiants sont prises en compte dans le mandat de prestations, mais la facturation se fait selon les données effectives, ce qui peut entraîner une volatilité importante. Une modification significative de l'offre de prestations (p. ex. nouveau cursus) peut entraîner une adaptation du financement de l'organisme responsable.
PROCESSUS	Le mandat de prestations est élaboré par la HSLU. Il est ensuite adopté par le Conseil de concordat (représentation de tous les gouvernements des cantons responsables) puis par les différents Conseils d'État des cantons responsables. Le budget est approuvé par le Conseil de concordat début juillet.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable servent à la réalisation des prestations convenues ; tant qu'elle respecte le cadre posé, la HSLU peut utiliser ces fonds à sa guise. Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Possibilité d'adapter les contributions financières annuelles, par exemple en cas de modification imprévue de l'étendue des prestations. De telles adaptations requièrent une décision unanime du Conseil de concordat. Dépassement : en cas de sous-financement structurel, il est possible soit d'introduire des mesures d'économie, soit d'augmenter le financement résiduel de l'organisme responsable. Il est possible de constituer des réserves de fonds propres allant jusqu'à 10 % maximum du chiffre d'affaires annuel afin de permettre à la HSLU de mieux compenser les fluctuations inattendues. Sous-utilisation : les excédents sont transférés dans les fonds propres. Si le capital propre dépasse le montant maximal autorisé, la part de capital excédentaire est reversée aux cantons responsables.
ÉVALUATION	L'organisme responsable se montre satisfait du modèle car il est bien établi. Points forts : ▪ Le mandat de prestations permet une planification pluriannuelle claire. ▪ Adaptations possibles dans le budget annuel. ▪ Grande flexibilité dans l'utilisation des fonds. Points faibles : ▪ Les augmentations requièrent le consentement de tous les cantons responsables.

- Forte dépendance au nombre d'étudiant-e-s (volatilité). La baisse des tarifs AHES entraîne des désavantages en matière de financement, dans le cadre du concordat et en dehors.

1.2.6 Ostschweizer Fachhochschule (OST)

OST	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal assorti d'un crédit spécial quadriennal pour la contribution du canton de Saint-Gall.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de l'OST est constitué des cantons SG, SZ, GL, AI, AR et TG et de la principauté du Liechtenstein.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	La contribution du canton de Saint-Gall (ci-après contribution cantonale), qui est le canton d'implantation et assume la plus grande part de responsabilité, est arrêtée pour quatre ans et prend la forme d'un crédit spécial du compte de résultat dans le budget financier du canton de Saint-Gall. Le crédit spécial est versé en plusieurs tranches à la haute école sur une période de quatre ans. Les autres membres constitutifs de l'organisme responsable versent des contributions AHES, auxquelles s'ajoute un supplément fixé en fonction du domaine d'études. Le financement de l'OST par le canton de Saint-Gall repose sur un système à plusieurs niveaux comprenant des fonds publics, des taxes d'études ainsi que des fonds de tiers et des subventions. Les contributions fédérales reçues par le canton de Saint-Gall sont transmises ou créditées à la haute école. La contribution du canton de Saint-Gall est calculée comme suit : 1. Coûts de référence Enseignement : nombre d'étudiant-e-s de la formation de base x coûts moyens CH par domaine d'études. Les coûts moyens se basent sur l'indicateur de performance 3 hors infrastructure de l'OFS. Les prévisions des effectifs étudiants sont établies à partir de la planification de la haute école spécialisée, dont la plausibilité est vérifiée à l'aide des chiffres de l'OFS et du SEFRI. Le contrôle de plausibilité a lieu dans le cadre des travaux préparatifs. De plus, les décisions stratégiques sont également prises en compte à ce stade. Sont déduites des coûts de référence les contributions AHES attendues de la part des organismes non responsables ainsi que les autres recettes (taxes d'études, contributions de tiers). 2. Coûts d'infrastructure : le canton de Saint-Gall met en principe à disposition les bâtiments et perçoit en contrepartie une indemnité d'utilisation. Si les bâtiments mis à disposition par le canton ne permettent plus de couvrir les besoins conformément au mandat de prestations, la haute école peut conclure des contrats de location. Les

indemnités versées par la haute école pour les bâtiments cantonaux ainsi que les dépenses liées à la location à des tiers font partie du mandat de prestations et sont prises en compte dans le calcul de la contribution cantonale.

3. **Recherche** : pas de mécanisme spécifique actuellement. Jusqu'à présent (durant la phase de création et de développement), déterminé à partir de l'adaptation au fil des ans des charges et des recettes liées aux fonds de tiers et fixé sur la base de négociations. À moyen terme, il s'agira d'examiner la possibilité d'utiliser des paramètres spécifiques en s'appuyant davantage sur les objectifs.
4. **Autres éléments négociables** : fonds dédiés à des projets de développement stratégique, contributions pour l'entretien et l'investissement dans l'infrastructure (construction et équipement) en raison de l'autonomie accrue de l'OST en matière d'immobilier, de la gestion des besoins en locaux demandés ainsi que des éventuels surcoûts structurels dans l'enseignement (coûts de l'OST plus élevés que la moyenne suisse).

L'addition des points 1 à 3 permet de calculer le besoin de financement public par la Confédération et l'organisme responsable. Les contributions attendues de la part des organismes coresponsables (contributions AHES plus supplément) et de la Confédération sont déduites de ce montant afin d'établir la contribution requise de la part du canton de Saint-Gall. Le montant final est fixé en tenant compte de la situation financière générale. Il peut être inférieur au montant estimé (réductions liées aux conditions générales de la politique financière).

La contribution cantonale fixée pour quatre ans est adaptée pendant la période du mandat de prestations :

- a) en cas de modification générale des salaires du personnel administratif du canton de Saint-Gall (suivi automatique sur la base de la masse salariale déterminante dans le domaine financé par les pouvoirs publics) ;
- b) pour compenser les fluctuations du montant de l'indemnité d'utilisation fixée par le canton pour les bâtiments cantonaux.

PROCESSUS

Tous les quatre ans, le Conseil de la haute école dépose une demande auprès du gouvernement du canton de Saint-Gall pour le mandat de prestations et la contribution du canton de Saint-Gall. Cette dernière est proposée au parlement par le gouvernement du canton de Saint-Gall, qui attribue le mandat de prestations. Le parlement arrête la contribution cantonale, il approuve les mandats de prestations de la HSG et de la PHSG et il prend connaissance du mandat de prestations de l'OST.

UTILISATION

Les fonds octroyés par l'organisme responsable servent à la **réalisation des prestations convenues** ; tant qu'elle respecte le cadre posé, l'OST peut utiliser ces fonds à sa guise. Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations.

DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET

La haute école peut constituer des fonds propres et les utiliser afin de préserver sa capacité de développement et sa tolérance au risque. Le résultat annuel (excédent de produits ou de charges) au sein d'une période de mandat de prestations quadriennal est toujours reporté. À la fin des quatre ans de la période du mandat de prestations, différentes règles s'appliquent pour traiter le résultat cumulé dans le domaine financé par l'organisme responsable.

Dépassement : l'OST peut posséder des **fonds propres** à hauteur de 40 % maximum des fonds annuels de l'organisme responsable (contributions du canton de Saint-Gall et supplément des organismes coresponsables sur les contributions AHES) afin de compenser les fluctuations pendant la période de prestations (constitution d'un capital de base).

De plus, au cours d'une période de mandat de prestations, il est légalement possible de demander une nouvelle négociation (du mandat de prestations, de la contribution cantonale ou des deux) en cas de développements imprévus ou d'événements extraordinaires si l'accomplissement du mandat de prestations est compromis.

Sous-utilisation : les fonds publics qui ne sont pas utilisés dans leur intégralité servent en premier lieu à alimenter le poste des fonds propres, destiné à absorber les dépassements (capital de base). Si d'autres fonds excédentaires sont disponibles, ils sont répartis entre la haute école et le canton en fonction de la capitalisation de la haute école.

ÉVALUATION

Le modèle, qui a été récemment soumis à une évaluation, apporte globalement satisfaction.

Points forts :

- La pluriannualité fait l'unanimité en raison de la planification possible.
- Grande flexibilité dans l'utilisation des fonds.
- La possibilité de constituer des fonds propres favorise la gestion mesurée des ressources financières.
- Les réserves généreuses de fonds propres renforcent la résilience face aux fluctuations.

Points faibles :

- Difficultés liées à l'évolution du renchérissement (notamment l'évolution des coûts matériels) en raison de la durée sur laquelle s'étale la planification.
- L'évaluation menée dans le canton de Saint-Gall a validé le système des mandats de prestations / contributions cantonales pluriannuels. Aucune modification sur le fond n'est prévue.

1.2.7 Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI)

SUPSI	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal du Conseil d'État.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la SUPSI est le canton du Tessin.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Les contributions cantonales se basent sur le contrat de prestations conclu entre la SUPSI et le canton : la contribution cantonale est fixée selon un mécanisme de calcul, qui donne au canton un point de repère quant au montant des fonds nécessaires. Concrètement, le calcul se base sur des forfaits par étudiant-e pour les étudiantes et étudiants hors AHES, un supplément lié au site de 5 % sur les contributions AHES, 15 % de forfaits pour la recherche ainsi que 30 % de bonus sur les fonds de tiers compétitifs et 30 % de supplément sur les recettes générées par la formation continue. En outre, des contributions spécifiques à des projets, des contributions aux investissements ainsi que des contributions pour l'infrastructure et pour des tâches spéciales peuvent être versées. Celles-ci sont allouées uniquement en cas de besoin et sur demande. Plus précisément, le calcul de la contribution s'appuie sur les facteurs suivants : ▪ Nombre d'étudiant-e-s (hors AHES) de bachelor et de master : pour les étudiantes et étudiants hors AHES (personnes qui viennent de l'étranger ou qui n'ont pas droit aux contributions intercantionales), calcul axé sur la contribution AHES, avec 40 % max. pour le département du bachelor technique, 30 % max. pour tous les autres départements et 40 % max. en master pour tous les départements. ▪ « Avantage lié au site » (prime liée au site) : +5 % sur la somme des contributions AHES de l'ensemble des étudiantes et étudiants inscrits ▪ Contribution de base pour la recherche : 15 % du montant total pour l'enseignement (y c. contributions pour les étudiant-e-s issus d'autres cantons). ▪ Incitation supplémentaire à la recherche : 30 % des fonds de tiers issus de la recherche compétitive. ▪ 30 % de supplément sur les recettes générées par la formation continue. Ces valeurs de plausibilité calculées servent à déterminer le montant qui devrait en principe être versé par le canton pour l'indemnisation des prestations de la haute école. Le montant définitif de la contribution tient compte en outre de la situation financière générale et est toujours inférieur à la valeur de plausibilité. Les dépenses supplémentaires liées au renchérissement et à la progression de la masse salariale ne sont ni incluses, ni prises en compte dans les contributions AHES. Elles ne sont pas non

	plus prises en compte de manière séparée dans les conventions de prestations. Les coûts d'infrastructure ne font pas partie du budget global, mais sont pris en charge séparément.
PROCESSUS	Tous les quatre ans, les contributions aux frais d'exploitation et d'infrastructure sont négociées entre la SUPSI et le Conseil d'État pour les quatre années à venir dans le cadre du contrôle des prestations. Ces contributions sont soumises à l'approbation du Grand Conseil. Les contributions convenues et approuvées sont toutefois inscrites tous les ans dans le budget cantonal et requièrent chaque année l'approbation du Grand Conseil. Le canton n'accorde des crédits supplémentaires qu'à titre exceptionnel (p. ex. si le fonds de capital-risque de la SUPSI est insuffisant).
UTILISATION	Les fonds doivent être utilisés pour remplir le mandat de prestations défini. Les fonds sont répartis entre les départements selon les domaines pour lesquels ils ont été alloués (enseignement, recherche). Des fonds supplémentaires affectés peuvent être mis à disposition, notamment pour les projets d'infrastructure particuliers ou pour les nouvelles filières d'études.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : les excédents sont transférés dans le fonds de capital-risque. Dépassement : en cas de dépassement, la SUPSI doit d'abord recourir au fonds de capital-risque.
ÉVALUATION	Le canton est plutôt satisfait du modèle. Points forts : ▪ Système transparent qui permet une certaine flexibilité. ▪ Sécurité de planification à long terme. Points faibles : ▪ Le budget étant fixé pour une période de quatre ans, les hautes écoles sont confrontées au risque de supporter elles-mêmes les coûts imprévus pouvant survenir au cours de cette période. Le Conseil d'État a toutefois la possibilité d'intervenir (dans le cadre de ses compétences et des dispositions légales) au moyen d'une contribution spéciale supplémentaire.

1.2.8 Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften et Zürcher Hochschule der Künste

ZHAW ET ZHDK	DESCRIPTION
TYPE	Convention de prestations assortie d'un budget global renégocié chaque année.

ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la ZHAW et de la ZHdK est le canton de Zurich.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	La contribution cantonale aux coûts est fixée dans le cadre du budget annuel. Elle est calculée selon le mécanisme général de budgétisation du canton sur la base de la deuxième année de planification du KEF (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, plan de développement et de financement consolidé, soit la planification quadriennale adaptée tous les ans) actuellement en vigueur. Le KEF prévoit un montant par étudiant-e, mais celui-ci est fixé principalement à des fins d'illustration / de plausibilité et ne constitue pas une valeur déterminante. Cela signifie que les valeurs de référence nationales ne sont pas prises en compte dans le processus de fixation de la contribution cantonale à la haute école. La demande soumise par la haute école au gouvernement s'appuie sur une « budgétisation des modifications », en règle générale indépendamment des « charges supplémentaires inévitables », qui font l'objet d'une demande séparée. Les compensations du renchérissement (p. ex. pour les salaires) sont prises en compte en tant que directives cantonales générales. Cela signifie concrètement que les mesures salariales cantonales sont prises en compte dans les objectifs budgétaires pour les contributions aux coûts des hautes écoles, de la même manière que dans les objectifs budgétaires pour l'administration centrale. Le Conseil d'État fixe les objectifs budgétaires pour les mesures salariales cantonales dans sa décision annuelle sur les « directives relatives au KEF ». Les mesures salariales peuvent différer de l'IPC. Les autres modifications (p. ex. projets de construction) doivent faire l'objet d'une demande séparée. Modèle de location : la ZHAW / la ZHdK louent leurs infrastructures immobilières au canton. Une demande doit être déposée en cas de besoin de surface supplémentaire, sachant qu'un refus est possible (concurrence avec d'autres projets). La réglementation se fait séparément dans la convention de prestations.
PROCESSUS	La demande soumise par la ZHAW / la ZHdK pour adapter la contribution aux coûts se base sur le contexte (cf. ci-avant) et sur la planification des deux HES. La demande est coordonnée avec l'Office des hautes écoles, puis adoptée par le Conseil d'État à l'intention du Grand Conseil. Dans le cadre de l'adoption du budget, le Grand Conseil fixe également la contribution aux coûts de l'UZH pour l'exercice budgétaire.
UTILISATION	Les fonds du budget global peuvent être utilisés librement dans le cadre du mandat de prestations légal. Il n'y a en principe pas d'affectation selon les différents domaines de prestations des HES. Par exemple, la ZHAW / la ZHdK ne sont pas tenues à une utilisation ou une conservation stricte des fonds au sein de chaque domaine de prestations.
DÉPASSEMENT / SOUS-	Dépassement : une distinction est faite entre les déficits influençables et les déficits non influençables :

UTILISATION DU BUDGET	Les déficits non influençables (p. ex. dus à des facteurs externes) peuvent être compensés par le canton. Les déficits influençables (p. ex. liés à des décisions de la direction) doivent être couverts par les réserves de la haute école. Un crédit supplémentaire peut être demandé, mais il doit être soumis de nouveau au processus de décision politique.
ÉVALUATION	Sous-utilisation : en cas d'excédent, la Direction de l'instruction publique propose une gestion appropriée au Conseil d'État. Le canton examine actuellement de nouvelles approches. Points forts : ▪ Grande flexibilité grâce à une utilisation autonome des fonds. ▪ Flexibilité grâce à une planification annuelle comprenant un roulement annuel, car des adaptations en temps réel en fonction de l'évolution du contexte sont possibles. Points faibles : ▪ Sécurité de planification à moyen terme limitée en raison des roulements annuels. ▪ Modèle de négociation sans mécanisme/paramètres techniques fixes pour déterminer le montant des contributions. ▪ Forte dépendance vis-à-vis du processus de décision politique. ▪ L'intégration dans la planification immobilière cantonale est délicate et peut freiner le développement nécessaire des HES.

1.3 Hautes écoles pédagogiques

1.3.1 Haute école pédagogique germanophone du canton de Berne (PHBern)

PHBE	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal du Conseil-exécutif, montant forfaitaire annuel.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la PHBern est le canton de Berne.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Conformément à la législation, la contribution cantonale pour l'exécution du mandat de prestations du Conseil-exécutif tient compte des valeurs de référence intercantionales, ainsi que de la situation financière globale de la PHBern et de celle du canton. Cette disposition légale est mise en œuvre par le Conseil-exécutif dans le cadre de l'attribution des mandats de prestations quadriennaux, qui fixent également le montant des contributions cantonales annuelles versées à la haute école concernée, sous réserve des décisions budgétaires du Grand Conseil. Il existe un mécanisme de calcul pour la contribution cantonale : la plausibilité de celle-ci est vérifiée chaque année sur la base des coûts de référence nationaux, au moyen d'un modèle inspiré du calcul des tarifs AIU. Cette valeur de plausibilité calculée sert à déterminer le montant qui devrait en principe être versé par le canton pour l'indemnisation des prestations de la HEP. Le montant définitif de la contribution tient compte de la situation financière générale et est inférieur à la valeur de plausibilité. Le mandat de prestations est basé sur une croissance annuelle de 1 % (budgétisation incrémentielle), qui englobe non seulement les évolutions démographiques, mais aussi le renchérissement. Le mandat de prestations du Conseil-exécutif pour la haute école ne prend pas en compte les coûts d'infrastructure. Le canton met les locaux à disposition. La planification des besoins en locaux est réalisée conjointement par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) et la PHBern. L'OIC est responsable de la construction ou de la location des locaux. Les contributions liées et limitées dans le temps complètent, à titre de contributions supplémentaires (mandat de prestations supplémentaire de la Direction de l'instruction publique et de la culture), la contribution cantonale que la PHBern a reçu en vertu des objectifs de législation du gouvernement.
PROCESSUS	Tous les quatre ans, l'évolution prévue de la contribution cantonale est établie lors de l'élaboration du mandat de prestations. Chaque année, à l'occasion du cycle de controlling, ces chiffres de base sont examinés et adaptés le cas échéant. La proposition élaborée par l'Office de l'enseignement supérieur est ensuite mise à l'ordre du jour dans le cadre de la planification financière et approuvée par le Conseil-exécutif.

UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable servent à la réalisation des prestations convenues ; tant qu'elle respecte le cadre posé, la PHBern peut utiliser ces fonds à sa guise . Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	Les excédents et les déficits sont évalués dans le cadre de la procédure de controlling. La possibilité de constituer des réserves doit être donnée à la haute école en vue de son développement stratégique (sous-utilisation du budget). En cas de dépassement du budget et d'épuisement des réserves, les liquidités sont assurées par la trésorerie du canton.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Modèle bien établi, qui fonctionne bien. ▪ Une marge de manœuvre politique est disponible. ▪ La sécurité de planification est suffisante et il existe des « checks and balances ». Points faibles : ▪ Les directives en matière de coûts imposées par le canton aux hautes écoles, notamment en ce qui concerne la masse salariale et la compensation du renchérissement, n'ont pas été prises en compte, ce qui a entraîné un sous-financement structurel. ▪ Les étudiantes et étudiants extracantonaux génèrent davantage de recettes à la haute école que les étudiantes et étudiants cantonaux. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un instrument de pilotage, mais cela peut être considéré comme un inconvénient en raison de la création de fausses incitations.

1.3.2 Haute école pédagogique des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel (HEP-BEJUNE)

HEP-BEJUNE	DESCRIPTION
TYPE	Contrat de prestations quadriennal conclu entre le comité stratégique (cantons de NE, JU, BE) et le rectorat de la HEP-BEJUNE, assorti d'un plan financier global révisable annuellement.
ORGANISME RESPONSABLE	Les collectivités responsables sont les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Le montant des contributions cantonales est défini dans le contrat de prestations quadriennal conclu entre les cantons signataires et la HEP-BEJUNE, sur la base d'une enveloppe de financement proposée par le Rectorat et approuvée par le Comité stratégique. Cette enveloppe tient compte des objectifs fixés dans le plan d'intentions ainsi que des besoins estimés pour leur réalisation. La répartition entre les cantons s'appuie principalement sur le nombre d'étudiantes et d'étudiants admis en formation de base domiciliés dans

	chaque canton, selon une clé actuellement fixée à 50 % pour Neuchâtel, 27 % pour le Jura et 23 % pour Berne. Les infrastructures restent à la charge de chaque canton sur son site.
PROCESSUS	Le processus de financement est structuré autour de cycles quadriennaux et annuels. Tous les quatre ans, la vision stratégique et le plan d'intentions sont définis par le Rectorat, puis validés par le Comité stratégique. Ce dernier approuve également l'enveloppe de financement et signe le contrat de prestations. Chaque année, le budget est adopté par le Rectorat et approuvé par le Comité stratégique. Enfin, les parlements cantonaux conservent la prérogative d'accorder ou non les crédits annuels lors de l'adoption de leur budget.
UTILISATION	Les fonds cantonaux servent à la réalisation des objectifs définis dans le contrat de prestations quadriennal. Une fois l'enveloppe annuelle approuvée, le Rectorat dispose d'une autonomie interne pour l'allocation des ressources, sans affectation détaillée par domaine. Les mandats spécifiques commandés par les cantons peuvent faire l'objet d'un financement séparé.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	Les excédents budgétaires sont évalués chaque année. Le Rectorat peut en proposer l'affectation, mais la décision finale revient au Comité stratégique, qui peut les allouer à des projets de développement, les conserver comme réserve ou les restituer aux cantons signataires. En cas de dépassement budgétaire, aucun mécanisme automatique de couverture n'est prévu.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Cadre juridique intercantonal solide et gouvernance unifiée. ▪ Instruments quadriennaux de planification assurant une vision stratégique commune. ▪ Clé de répartition claire basée sur le nombre d'étudiant-e-s par canton. ▪ Flexibilité pour des mandats spécifiques à la demande des cantons. Points faibles : ▪ Coûts structurels plus élevés liés au fonctionnement multisite. ▪ Les étudiant-e-s extracantonaux sont financièrement plus intéressants pour la haute école que les étudiant-e-s du canton.

1.3.3 Dipartimento formazione e apprendimento già Alta Scuola Pedagogica della SUPSI (DFA SUPSI)

DFA-SUPSI	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal négocié entre le canton et la SUPSI pour le département DFA.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable du DFA SUPSI est le canton du Tessin.

FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Les éléments constitutifs de la contribution cantonale ont été définis. Ils sont fixés par contrat et ne sont pas soumis à des ajustements dynamiques (à l'exception des contributions aux études). La contribution est composée des montants suivants : ▪ Contribution de base ▪ CHF 700 000 pour la formation continue ▪ CHF 800 000 pour la recherche, ▪ Contribution aux frais d'infrastructure ▪ Contribution aux études analogue à celle de l'AHES (montant variable basé sur le nombre effectif d'étudiant-e-s et sur les ECTS correspondants)
PROCESSUS	Tous les quatre ans, dans le cadre du réexamen du mandat de prestations, le Conseil d'État et la SUPSI négocient le montant maximum des contributions aux frais d'exploitation et d'infrastructure pour le DFA SUPSI au cours des quatre années à venir. Ces contributions sont soumises à l'approbation du Grand Conseil. Les contributions convenues et approuvées sont toutefois inscrites tous les ans dans le budget cantonal et requièrent chaque année l'approbation du Grand Conseil.
UTILISATION	Les fonds doivent être utilisés pour remplir le mandat de prestations défini. Des fonds supplémentaires affectés peuvent être mis à disposition, notamment pour les projets d'infrastructure particuliers.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Les excédents du DFA sont inscrits dans des comptes séparés afin d'être distingués du résultat de la SUPSI. L'excédent ou le déficit annuel figure au poste « Résultat de l'exercice DFA » et est transféré dans le fonds de capital-risque du DFA lors de l'exercice comptable suivant.
ÉVALUATION	Le canton est plutôt satisfait du modèle. Points forts : ▪ Instructions précises en matière d'objectifs et d'ordres de grandeur. ▪ Mandat de prestations détaillé et spécifique. ▪ Financement stable et prévisible. Points faibles : ▪ L'utilisation des fonds requiert une planification financière très minutieuse et rigoureuse.

1.3.4 Haute école pédagogique du canton de Fribourg

HEP FRIBOURG ³⁰	DESCRIPTION
TYPE	Convention d'objectifs quadriennale assortie d'un budget global négocié chaque année sur demande de la HEP.
ORGANISME RESPONSABLE	Canton de Fribourg seul.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour la contribution cantonale. La HEP prépare un budget sur la base de l'exercice précédent, de ses recettes prévisionnelles (contributions AIU, fonds de tiers, taxes d'études) et de ses coûts provisionnels. Les valeurs de référence nationales ne sont pas prises en compte. Le canton prend en charge la différence entre les recettes et l'ensemble des besoins inscrits au budget. La compensation du renchérissement est soumise à la loi cantonale sur le personnel. Les décisions relatives à l'indexation sont prises par le Conseil d'État et valent pour l'ensemble des agentes et agents soumis au droit du personnel cantonal. Les modifications sont calculées et appliquées directement par les services cantonaux. La HEP (l'UNIFR) est donc automatiquement intégrée dans les indexations décidées par l'État, ce qui ne lui confère aucune marge de manœuvre ni de décision. Les investissements (immobiliers) ne sont pas inclus dans le budget global.
PROCESSUS	La HEP élabore le projet de budget (budget global et investissements) sur la base des données de l'année précédente. Celui-ci est soumis au Conseil d'État puis au Grand Conseil. Si ce dernier peut théoriquement apporter des modifications au budget global, cela ne se produit que rarement.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable sont destinés à l'exécution des prestations convenues. La HEP dispose dans ce cadre d'une vaste autonomie dans l'utilisation des fonds .
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : en cas d'écart favorable entre le budget et les comptes finaux, le montant excédentaire est réaffecté au compte d'État et ne peut pas être conservé comme réserve par la HEP en tant que capital propre. Dépassement : il existe dans tous les cas une couverture du déficit, c'est-à-dire que l'écart défavorable dans les comptes finaux par rapport au budget global est compensé par la contribution cantonale.
ÉVALUATION	Points forts : Structure claire grâce à une convention de prestations quadriennale.

³⁰ La HEP Fribourg est intégrée à l'Université de Fribourg à compter du 01.08.2025.

- Autonomie dans l'utilisation des fonds au sein du cadre défini.
 - Possibilités d'adaptation en cas de modification des conditions générales.
- Points faibles :**
- Aucun.

1.3.5 Pädagogische Hochschule Graubünden

PHGR	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal assorti d'un budget global .
ORGANISME RESPONSABLE FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Canton des Grisons seul. Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour établir le budget global dédié à l'accomplissement du mandat de prestations confié par le gouvernement à la PHGR. Le développement de la contribution globale se base sur l'adaptation du montant au fil des ans, sur les montants saisis dans le plan financier et sur les évolutions futures (sans valeurs de plausibilité fixes). Les effectifs estudiantins ne sont pas directement pris en compte dans la fixation de la contribution globale. Les contributions globales annuelles à la PHGR sont versées sous réserve des décisions budgétaires du Grand Conseil. La compensation du renchérissement pour la PHGR est régie par la loi cantonale sur le personnel. Le Grand Conseil décide pour tout le personnel cantonal en ce qui concerne la compensation du renchérissement sur les salaires, l'évolution salariale individuelle ainsi que la prime de prestations et la prime spontanée. Cette décision s'applique à la PHGR par analogie.
PROCESSUS	Chaque année, la haute école soumet avant fin avril son budget pour l'année suivante sur la base de l'année écoulée. En outre, elle fournit des données concernant les années à venir (planification financière). Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025 de la loi cantonale partiellement révisée sur les hautes écoles et la recherche, il n'est plus possible d'allouer des fonds en cours d'exercice en plus de la contribution globale. Dans le cadre de la procédure d'établissement du budget, le gouvernement soumet au Grand Conseil le budget cantonal global par le biais du message sur le budget. La contribution globale versée aux hautes écoles cantonales figure dans les comptes cantonaux sous forme de crédits individuels séparés. Le Grand Conseil approuve la contribution globale et les éventuelles autres contributions (p. ex. investissements). Au 1^{er} janvier 2025, date de l'entrée en vigueur de la loi sur les hautes écoles et la recherche, une petite part de la contribution globale a été définie comme fixe. Ce montant annuel est mis à la disposition des deux hautes écoles cantonales en vue du développement de l'organisation. Si le montant fixé n'est pas ou pas entièrement utilisé au cours d'une année, le montant restant est à la

	disposition de la haute école l'année suivante, en plus de la contribution globale. Le report des fonds non utilisés de cette part fixe du montant global est possible pendant quatre ans au maximum (cf. art. 17a, 427.210 de l'ordonnance du canton des Grisons relative aux hautes écoles placées sous la responsabilité cantonale). À l'issue de ces quatre ans, la part du budget global doit avoir été utilisée ou les montants restants doivent être affectés aux réserves générales.
UTILISATION	Les fonds du budget global peuvent être utilisés librement dans le cadre des objectifs formulés dans le mandat de prestations. Les fonds affectés entrent uniquement dans le cadre de mandats spéciaux (p. ex. chaires spéciales) ; ils sont octroyés indépendamment de la subvention globale. En outre, il est possible de soumettre des demandes d' investissement dans le cadre du processus budgétaire (procédure particulière auprès du gouvernement, à partir CHF 200 000).
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : l'excédent de recettes est affecté aux réserves générales. La valeur maximale de 12 % des charges brutes ne doit pas être dépassée. Si la valeur maximale des réserves générales est dépassée, la contribution cantonale versée en sus doit être remboursée. Dépassement : les déficits sont compensés au moyen des réserves. En cas de réserves insuffisantes, une solution est recherchée en collaboration avec le canton.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Collaboration étroite entre le canton et la HEP. ▪ L'autonomie de la haute école a été élargie dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les hautes écoles et la recherche (des compétences décisionnelles élargies ont été transférées du gouvernement au Conseil de la haute école ; la haute école peut désormais disposer de la part de la contribution globale dédiée au développement de l'organisation en plus de la contribution globale [portefeuille de la haute école]). ▪ La gestion au moyen d'un mandat de prestations assorti d'une contribution globale offre une certaine liberté à la haute école dans l'utilisation des moyens. Points faibles : ▪ La distinction entre la contribution globale et les investissements manque parfois de clarté en ce qui concerne les projets liés à la numérisation.

1.3.6 Pädagogische Hochschule St. Gallen

PHSG	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal assorti d'un crédit spécial quadriennal pour la contribution du canton de Saint-Gall.

ORGANISME
RESPONSABLE
FIXATION DE
LA
CONTRIBUTION

L'organisme responsable de la PHSG est le canton de Saint-Gall.

La contribution du canton de Saint-Gall est arrêtée pour quatre ans et prend la forme d'un crédit spécial du compte de résultat dans le budget financier du canton. Le crédit spécial est versé en plusieurs tranches à la haute école sur une période de quatre ans. Le financement de la PHSG repose sur un système à plusieurs niveaux comprenant des fonds publics, des taxes d'études ainsi que des fonds de tiers et des subventions. Les contributions fédérales reçues par le canton de Saint-Gall sont transmises ou créditées à la haute école.

La contribution cantonale est **calculée** comme suit :

1. **Coûts de référence** Enseignement : nombre d'étudiant-e-s de la formation de base x coûts moyens CH par domaine d'études. Les coûts moyens se basent sur l'indicateur de performance 3 hors infrastructure de l'OFS. Les prévisions des effectifs étudiants sont établies à partir de la planification de la haute école, dont la plausibilité est vérifiée à l'aide des chiffres de l'OFS et du SEFRI. Le contrôle de plausibilité a lieu dans le cadre des travaux préparatifs. De plus, les décisions stratégiques sont également prises en compte à ce stade. Sont déduites des coûts de référence les contributions AHES attendues de la part des organismes non responsables ainsi que les autres recettes (taxes d'études, contributions de tiers).
2. **Coûts d'infrastructure** : le canton met en principe à disposition les bâtiments et perçoit en contrepartie une indemnité d'utilisation. Si les bâtiments mis à disposition par le canton ne permettent plus de couvrir les besoins conformément au mandat de prestations, la haute école peut conclure des contrats de location. Les indemnités versées par la haute école pour les bâtiments cantonaux ainsi que les dépenses liées à la location à des tiers font partie du mandat de prestations et sont prises en compte dans le calcul de la contribution cantonale.
3. **Recherche** : pas de mécanisme spécifique. La demande de la PHSG est axée sur le desiderata formulé par swissuniversities selon lequel la part des coûts totaux consacrée à la recherche doit, autant que faire se peut, s'élever à 20 % dans les hautes écoles pédagogiques. Néanmoins, la contribution forfaitaire est calculée et fixée sur la base de négociations.
4. **Autres éléments négociables** : les fonds dédiés à des projets de développement stratégique, la gestion des besoins en locaux demandés, les éventuels surcoûts structurels dans l'enseignement (coûts plus élevés à la PHSG par rapport à la moyenne suisse) ainsi que les fonds dédiés aux domaines de prestations spécifiques à la PHSG en faveur de l'école obligatoire (initiation professionnelle et centres didactiques régionaux).

	L'addition des points 1 à 4 permet de calculer le besoin de financement public par l'organisme responsable. Le montant final est fixé en tenant compte de la situation financière générale. Il peut être inférieur au montant estimé (réductions en raison des conditions générales de la politique financière).
PROCESSUS	Tous les quatre ans, le Conseil de la haute école dépose une demande auprès du gouvernement pour le mandat de prestations et la contribution du canton de Saint-Gall. Cette dernière est proposée au parlement par le gouvernement du canton de Saint-Gall, qui attribue le mandat de prestations. Le parlement arrête la contribution cantonale, il approuve les mandats de prestations de la HSG et de la PHSG et il prend connaissance du mandat de prestations de l'OST.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable servent à la réalisation des prestations convenues ; tant qu'elle respecte le cadre posé, l'PHSG peut utiliser ces fonds à sa guise. Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	La haute école peut constituer des fonds propres et les utiliser afin de préserver sa capacité de développement et sa tolérance au risque. Le résultat annuel (excédent de produits ou de charges) au sein d'une période de mandat de prestations quadriennal est toujours reporté. À la fin des quatre ans de la période du mandat de prestations, différentes règles s'appliquent pour traiter le résultat cumulé dans le domaine financé par l'organisme responsable. Dépassement : la PHSG peut disposer de fonds propres à hauteur de 40 % maximum de la contribution cantonale annuelle afin de compenser les fluctuations (capital de base). De plus, au cours d'une période de mandat de prestations, il est légalement possible de demander une nouvelle négociation (du mandat de prestations, de la contribution cantonale ou des deux) en cas de développements imprévus ou d'événements extraordinaires si l'accomplissement du mandat de prestations est compromis. Sous-utilisation : les fonds publics qui ne sont pas utilisés dans leur intégralité servent en premier lieu à alimenter le poste des fonds propres, destiné à absorber les dépassements (capital de base). Si d'autres fonds excédentaires sont disponibles, ils sont répartis entre la haute école et le canton en fonction de la capitalisation de la haute école.
ÉVALUATION	Le modèle, qui a été récemment soumis à une évaluation, apporte globalement satisfaction. Points forts : ▪ La pluriannualité fait l'unanimité en raison de la planification possible. ▪ Grande flexibilité dans l'utilisation des fonds. ▪ La possibilité de constituer des fonds propres favorise la gestion mesurée des ressources financières.

- Les réserves généreuses de fonds propres renforcent la résilience face aux fluctuations.
- Points faibles :**
- Difficultés liées à l'évolution du renchérissement (notamment l'évolution des coûts matériels) en raison de la durée sur laquelle s'étale la planification.
 - L'évaluation menée dans le canton de Saint-Gall a validé le système des mandats de prestations / contributions cantonales pluriannuels. Aucune modification sur le fond n'est prévue.

1.3.7 Pädagogische Hochschule Luzern

PHLU	DESCRIPTION
TYPE	Convention de prestations quadriennale assortie d'un mandat de prestations annuel avec un équivalent étudiant-e correspondant aux taux par étudiant-e de l'AHES et avec une contribution de l'organisme responsable .
ORGANISME RESPONSABLE	Canton de Lucerne seul.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Le financement a lieu en deux parties : la contribution cantonale dépend d'abord fortement des effectifs estudiantins (1). En outre, la PHLU reçoit une contribution de l'organisme responsable (2) : Contributions AHES : comme pour les tarifs de l'AHES (Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées), les contributions pour les étudiantes et étudiants sont versées par ECTS selon les valeurs effectives. Contribution de l'organisme responsable : comprend les contributions pour les frais généraux et les frais d'infrastructure ainsi qu'une contribution de base pour la recherche et le développement ; est fixée dans le cadre de la convention de prestations quadriennale. La situation financière de la PHLU et du canton de Lucerne est déterminante. Le renchérissement est pris en compte sur la base du montant de la contribution de l'organisme responsable (actuellement 1 %). Il est possible d'apporter chaque année des ajustements dans le cadre du mandat de prestations annuel, par exemple en cas de modification de l'étendue des prestations ou pour tenir compte de mesures cantonales relatives au personnel (adaptation des rétributions).
PROCESSUS	Tous les quatre ans, l'évolution prévue de la contribution cantonale est établie lors de l'élaboration de la convention de prestations. Les montants peuvent être ajustés dans le mandat de prestations annuel. Le Conseil-exécutif adopte la convention de prestations et attribue le mandat de prestations sous réserve des décisions budgétaires annuelles du parlement cantonal.

UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable sont destinés à l'exécution des prestations convenues. La PHLU dispose dans ce cadre d'une autonomie dans l'utilisation des fonds.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : l'excédent peut être conservé en tant que capital propre, dans la limite de 10 % du chiffre d'affaires annuel. Au-delà de ce plafond, l'excédent revient au canton. Dépassement : en cas de sous-financement structurel, il est possible de prendre des mesures telles que l'introduction d'un programme d'économie ou l'augmentation de la contribution de l'organisme responsable.
ÉVALUATION	Le canton se montre satisfait du modèle car il est bien établi. Points forts : ▪ Structure claire grâce à une convention de prestations quadriennale. ▪ Le système a fait ses preuves au fil des ans et a apporté satisfaction. Points faibles : ▪ Dépendance au nombre d'étudiant-e-s effectif (volatilité). La baisse des tarifs AHES entraîne des désavantages en matière de financement, aux niveaux cantonal et intercantonal. ▪ L'adaptation cantonale des rétributions est un pourcentage calculé selon le montant de la contribution de l'organisme responsable. Ainsi, elle n'englobe pas l'ensemble des frais de personnel de la PHLU. Si les tarifs AHES n'augmentent pas, il y a un risque de sous-financement structurel.

1.3.8 Pädagogische Hochschule Schaffhausen

PHSH	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations quadriennal entre le canton de Schaffhouse et la PHSB, assorti d'un crédit-cadre quadriennal et de contributions globales annuelles.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la PHSB est le canton de Schaffhouse.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Le crédit-cadre est basé sur la planification stratégique et financière et le plan de développement. Il inclut les contributions de l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées pour les étudiantes et étudiants de Schaffhouse. La PHSB tient en interne un budget et un décompte détaillés pour chaque groupe de produits (formation initiale, formation continue, recherche et développement, prestations de services). Le calcul du crédit-cadre s'appuie sur les données de base des trois exercices comptables précédents et tient compte en particulier des salaires, des effectifs étudiantins et des loyers. Les changements qui découlent des objectifs stratégiques et impactent la prochaine période de prestations sont également pris en compte.

	Les contributions sont réparties entre les quatre domaines de prestations (formation initiale, formation continue, recherche et développement, prestations de services). La PSHH loue l'infrastructure au canton (modèle de location). Les frais de location sont pris en compte dans la contribution globale en tant qu'élément fixe des besoins financiers. Le crédit-cadre n'inclut ni la progression salariale, ni le renchérissement ; ces éléments sont ajoutés chaque année aux contributions globales sur la base des valeurs de référence fixées par le Grand Conseil.
PROCESSUS	Tous les quatre ans, la direction de la haute école élabore une proposition de crédit-cadre en collaboration avec le Conseil de la haute école et le département de la formation. La proposition est transmise au Conseil d'État, qui, après délibération, la soumet au Grand Conseil pour approbation. Ce dernier arrête, sur la base du mandat de prestations, le crédit-cadre pour quatre ans ainsi que les contributions globales annuelles.
UTILISATION	Les fonds octroyés par l'organisme responsable sont destinés à l'exécution des prestations convenues. La PSHH dispose dans ce cadre d'une certaine autonomie dans l'utilisation des fonds.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	La PSHH peut constituer des fonds propres à hauteur de 25 % maximum de la contribution globale accordée. Au-delà, les excédents retournent dans les caisses du canton. Les excédents de recettes sont affectés chaque année au capital propre, qui sert à compenser les excédents de dépenses. Il est possible de demander un crédit supplémentaire dans des circonstances extraordinaires, notamment en cas d'évolution importante des effectifs estudiantins, de changement de la situation en matière d'immobilier et de location (déménagement), de modification du droit cantonal sur le personnel et la rémunération ou d'adaptation majeure des contributions liées à l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Le processus est simple et pragmatique et sa coordination est aisée grâce à la taille raisonnable du canton. ▪ Le régime des fonds propres permet à la PSHH de jouir d'une certaine autonomie. Elle est incitée à utiliser les fonds de manière efficace et à générer davantage de recettes de tiers. Points faibles : ▪ Les conditions d'octroi d'un crédit supplémentaire sont relativement restrictives.

1.3.9 Pädagogische Hochschule Schwyz

PHSZ	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations bisannuel assorti d'un budget global annuel.
ORGANISME RESPONSABLE FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Canton de Schwyz seul. La contribution du canton de Schwyz est mise à la disposition de la PHSZ sous forme de budget global annuel dans le cadre du mandat de prestations. Le Conseil d'État fixe dans ce cadre les valeurs de référence pour le plan de développement et de financement (EFP pour Entwicklungs- und Finanzplans) sur six ans. L'EFP est ensuite promulgué par le Conseil de la haute école. Il définit, sur la base de la stratégie de développement, les priorités et les conditions financières qui y sont liées. Le calcul s'appuie sur une comptabilité analytique et non sur un mécanisme fixe. La planification financière (EFP) suit une approche descendante (top-down), qui offre un cadre basé sur une stratégie, tandis que la budgétisation est plus détaillée et opérationnelle. La planification financière s'appuie sur des indicateurs financiers (p. ex. coût par EPT) et contient des valeurs stratégiques telles que le taux de fonds de tiers R&D, la progression salariale ou encore les chiffres prévisionnels concernant les étudiantes et étudiants. Ainsi, la contribution cantonale est fixée en tenant compte de valeurs de référence nationales (coûts de référence, prévisions de l'OFS sur les effectifs estudiantins), voir ici. La PHSZ est soumise à la loi sur le personnel du canton de Schwyz. Les mesures salariales (augmentations générales des salaires et compensation du renchérissement) sont toujours conformes aux décisions annuelles du Conseil d'État, qui s'appliquent à tout le personnel cantonal. Le bâtiment de la PHSZ est la propriété du canton de Schwyz. La PHSZ dispose d'un droit d'utilisation gracieuse et est responsable du petit entretien. Aucun frais de location n'est facturé. Les projets spéciaux compétitifs mandatés par le département de la formation (principalement en faveur de l'Office de l'enseignement obligatoire et du sport) sont rémunérés séparément, en dehors du mandat de prestations et du budget global lié.
PROCESSUS	Le mandat de prestations (y c. budget) élaboré par la PHSZ est approuvé par le Conseil de la haute école et soumis au Conseil d'État pour adoption. Ce dernier édicte le mandat de prestations, puis le transmet au Grand Conseil pour approbation.
UTILISATION	Le mandat de prestations précise quels montants sont prévus dans quels domaines de prestations, mais la PHSZ peut disposer des fonds de manière autonome au sein de chaque domaine de prestations . L'infrastructure est mise à disposition gracieusement par le canton.

DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Dépassement : la PHSZ dispose d'une réserve de fluctuation (max. 5 % des coûts bruts du dernier exercice du mandat de prestations bisannuel), qui sert notamment à compenser les fluctuations des effectifs estudiantins. Si cette réserve ne permet pas à elle seule de couvrir un éventuel déficit, il est possible de demander un crédit supplémentaire au Grand Conseil. Sous-utilisation : en cas d'excédent de recettes au terme de la période de prestations de deux ans, les fonds (l'excédent moins la réserve de fluctuation) sont reversés au canton.
ÉVALUATION	Le canton se montre satisfait du modèle actuel ; des adaptations ne sont ni prévues, ni souhaitées à l'heure actuelle. Points forts : ▪ Les mandats de prestations bisannuels permettent un pilotage ciblé. ▪ Les évolutions sont facilement observables et peuvent être adaptées si nécessaire. Points faibles : ▪ La réserve de fluctuation étant plutôt faible, les fonds propres sont restreints. ▪ Vers la fin de la période de planification stratégique de six ans, des écarts importants peuvent apparaître par rapport aux valeurs réelles en raison de l'évolution des conditions générales.

1.3.10 Pädagogische Hochschule Thurgau

PHTG	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations triennal , contribution cantonale renégociée chaque année.
ORGANISME RESPONSABLE FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Canton de Thurgovie seul. Dans le cadre de son processus budgétaire, le canton établit une planification financière pluriannuelle provisoire servant de référence réaliste. Cette planification ne repose pas sur un modèle de calcul, mais sur les données antérieures et sur des estimations en matière de développement, ainsi que sur la planification financière pluriannuelle de la PHTG. La contribution cantonale versée à la PHTG pour l'année suivante est fixée sur cette base. La plausibilité du montant de la contribution cantonale est vérifiée à l'aide d'un calcul de différence. Aucune valeur de référence nationale n'est systématiquement prise en compte pour déterminer la contribution cantonale. L'octroi d'une compensation du renchérissement n'est pas automatique, mais celle-ci peut être prise en compte lors de la fixation de la contribution cantonale annuelle. Cela signifie qu'il n'existe pas de mécanisme permettant de garan-

	tir les mesures salariales contraignantes. Conformément au règlement sur le personnel approuvé par le Conseil d'État, le Conseil de la haute école s'aligne toujours sur les mesures salariales applicables au personnel cantonal. Les moyens nécessaires supposés font partie intégrante du calcul de différence qui permet de vérifier la plausibilité du montant de la contribution cantonale.
PROCESSUS	La haute école établit un plan financier pluriannuel en même temps que le budget. Le Conseil de la haute école approuve le budget et le plan financier. La valeur du plan financier pour l'année qui suit l'exercice budgétaire sert de base à la fixation de la contribution cantonale à ce moment-là. La décision finale revient au Grand Conseil.
UTILISATION	Le budget global couvre tous les domaines, y compris l'infrastructure . Il n'y a aucune affectation par domaine . Modèle de location : le loyer est pris en compte dans le budget.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : les excédents sont mis en réserve sous forme de fonds propres. Dépassement : les déficits sont en principe couverts par les fonds propres de la PHTG. Les surcoûts dus à des motifs définis ou extraordinaires sont à la charge du canton.
ÉVALUATION	Le canton se montre satisfait. Aucune adaptation n'est prévue. Points forts : - Stabilité grâce à un budget global fixé chaque année plutôt qu'une exposition à des ruptures importantes entre deux périodes de contribution pluriannuelles. - Ce système basé sur la négociation profite à la haute école, qui bénéficie d'une grande autonomie car aucune affectation par domaine n'est imposée. Points faibles : - La PHTG établit un budget pour l'année suivante sous réserve de la décision du Grand Conseil relative au budget cantonal, laquelle n'intervient qu'en décembre.

1.3.11 Haute école pédagogique du canton de Vaud

HEP VAUD	DESCRIPTION
TYPE	Plan quinquennal assorti d'un budget global avec des modifications annuelles dans le cadre de la procédure budgétaire du canton.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la HEP Vaud est le canton de Vaud.

FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour la contribution cantonale, mais certains indicateurs influencent la fixation de la contribution. La contribution annuelle se base en particulier sur le plan stratégique pluriannuel (négocié entre la direction de la HEP et le Conseil d'État), les tâches et objectifs de la HEP définis dans le plan stratégique (notamment les effectifs étudiants), la situation financière du canton, les contributions versées par la Confédération, les montants reçus dans le cadre de l'Accord intercantonal universitaire et l'évolution du niveau des prix.
PROCESSUS	Sur proposition de la HEP, le Conseil d'État propose une contribution annuelle au Grand Conseil, qui l'approuve dans le cadre du budget cantonal.
UTILISATION	La HEP Vaud peut décider de façon partiellement autonome, dans le cadre des objectifs stratégiques, de l'utilisation des fonds. L'affectation par domaine est toutefois prédéfinie selon des directives internes.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : aucun mécanisme formalisé prévu en cas de déficit, mais pratiquement aucune situation de déficit réel n'a été expérimentée. Dépassement : les réserves de fonds propres sont possibles dans une certaine mesure afin d'amortir les fluctuations mineures. Concrètement, la HEP peut reporter sur l'année suivante jusqu'à 5 % des crédits annuels qui lui sont alloués.
ÉVALUATION	Points forts : - Flexibilité pour l'organisme responsable. - Le modèle mise sur le sens des responsabilités des protagonistes lors de l'utilisation des fonds et sur le respect du budget. Points faibles : - Le financement flexible / variable est source d'incertitude pour les hautes écoles.

1.3.12 Pädagogische Hochschule Zug

PHZG	DESCRIPTION
TYPE	Mandat de prestations triennal assorti d'un budget global rené- gocié chaque année.
ORGANISME RESPONSABLE	Canton de Zoug seul.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Il n'existe pas de mécanisme de calcul fixe pour la contribution cantonale. La HEP établit chaque année un budget sur la base de ses coûts prévisionnels. Les valeurs de référence nationales ne sont pas prises en compte dans le processus budgétaire. Le canton prend en charge la différence entre les recettes de la HEP (taxes d'études) et l'ensemble des besoins inscrits au budget. La

	contribution cantonale inscrite au budget inclut le renchérissement général conformément aux directives cantonales ainsi qu'une allocation de renchérissement de 2,2 % pour le personnel. Ainsi, la PHZG tient toujours compte des augmentations de salaires du canton.
PROCESSUS	La direction de la haute école établit chaque année une proposition de budget de fonctionnement à l'intention du Conseil de la haute école. Ce dernier valide le dossier et le transmet au Conseil d'État, lequel procède à un calcul des coûts qu'il soumet au Grand Conseil pour approbation. Un reporting a lieu quatre fois par an entre la PHZG et le canton.
UTILISATION	Les fonds du budget global peuvent être utilisés librement . Il n'y a aucune affectation par domaine.
DÉPASSEMENT/SOUS-UTILISATION	Sous-utilisation : une part des excédents générés peut être conservée en tant que réserves et une part doit être restituée au canton. Dépassement : en cas de déficit, il convient en premier lieu de recourir aux réserves. Si celles-ci sont insuffisantes, une solution est recherchée en collaboration avec le canton.
ÉVALUATION	Le canton se montre satisfait du modèle actuel ; des adaptations ne sont ni prévues, ni souhaitées. Points forts : ▪ Stabilité financière car redéfinition annuelle. ▪ Autonomie dans l'utilisation des fonds. ▪ Transparence garantie par le reporting régulier (entre la PHZG et le canton). Points faibles : ▪ Aucun.

1.3.13 Pädagogische Hochschule Zürich

PHZH	DESCRIPTION
TYPE	Contrat de prestations assorti d'un budget global renégocié chaque année .
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la PHZH est le canton de Zurich.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	La contribution cantonale aux coûts est fixée dans le cadre du budget annuel. Elle est calculée selon le mécanisme général de budgétisation du canton sur la base de la deuxième année de planification du KEF (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, plan de développement et de financement consolidé, soit la planification quadriennale adaptée tous les ans) actuellement en vigueur. Le

	KEF prévoit un montant par étudiant-e, mais celui-ci est fixé principalement à des fins d'illustration / de plausibilité et ne constitue pas une valeur déterminante. Cela signifie que les valeurs de référence nationales ne sont pas prises en compte dans le processus de fixation de la contribution cantonale à la haute école. La demande soumise par la PHZH au gouvernement s'appuie sur une « budgétisation des modifications », en règle générale indépendamment des « charges supplémentaires inévitables », qui font l'objet d'une demande séparée. Les compensations du renchérissement (p. ex. pour les salaires) sont prises en compte en tant que directives cantonales générales. Cela signifie concrètement que les mesures salariales cantonales sont prises en compte dans les objectifs budgétaires pour les contributions aux coûts des hautes écoles, de la même manière que dans les objectifs budgétaires pour l'administration centrale. Le Conseil d'État fixe les objectifs budgétaires pour les mesures salariales cantonales dans sa décision annuelle sur les « directives relatives au KEF ». Les mesures salariales peuvent différer de l'IPC. Les autres modifications (p. ex. projets de construction) doivent faire l'objet d'une demande séparée. Modèle de location : la PHZH loue ses infrastructures immobilières au canton. Une demande doit être déposée en cas de besoin de surface supplémentaire, sachant qu'un refus est possible (concurrence avec d'autres projets). La réglementation se fait séparément dans la convention de prestations.
PROCESSUS	La demande soumise par la PHZH pour adapter la contribution aux coûts se base sur le contexte (cf. ci-avant) et sur sa propre planification. La demande est coordonnée avec l'Office des hautes écoles, puis adoptée par le Conseil d'État à l'intention du Grand Conseil. Dans le cadre de l'adoption du budget, le Grand Conseil fixe également la contribution aux coûts de la PHZH pour l'exercice budgétaire.
UTILISATION	Les fonds du budget global peuvent être utilisés librement dans le cadre du mandat de prestations légal. Il n'y a en principe pas d'affectation selon les différents domaines de prestations de la PHZH. Par exemple, la PHZH n'est pas tenue à une utilisation ou une conservation stricte des fonds au sein de chaque domaine de prestations.
DÉPASSEMENT / SOUS-UTILISATION DU BUDGET	Dépassement : une distinction est faite entre les déficits influençables et les déficits non influençables : Les déficits non influençables (p. ex. dus à des facteurs externes) peuvent être compensés par le canton. Les déficits influençables (p. ex. liés à des décisions de la direction) doivent être couverts par les réserves de la haute école. Un crédit supplémentaire peut être demandé, mais il doit être soumis de nouveau au processus de décision politique. Sous-utilisation : en cas d'excédent, la Direction de l'instruction publique propose une gestion appropriée au Conseil d'État.

ÉVALUATION	Le canton examine actuellement de nouvelles approches. Points forts : ▪ Grande flexibilité grâce à une utilisation autonome des fonds. ▪ Flexibilité grâce à une planification annuelle comprenant un roulement annuel, car des adaptations en temps réel en fonction de l'évolution du contexte sont possibles. Points faibles : ▪ Sécurité de planification à moyen terme limitée en raison des roulements annuels. ▪ Modèle de négociation sans mécanisme/paramètres techniques fixes pour déterminer le montant des contributions. ▪ Forte dépendance vis-à-vis du processus de décision politique.
------------	---

1.3.14 Pädagogisches Hochschulinstitut NMS Bern

PH NMS	DESCRIPTION
TYPE	Contrat de prestations quadriennal du Conseil-exécutif avec l'association NMS Bern pour son institut de formation du corps enseignant (PH NMS Bern) ; contribution annuelle qui tient compte du taux AHES et des équivalents plein temps (EPT) liés aux étudiantes et étudiants bernois, mais qui est plafonnée au moyen d'un nombre maximal d'EPT liés aux étudiantes et étudiants bernois et d'un montant maximal. La PH NMS Bern propose la filière d'études pour le degré primaire reconnue par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et mène des activités de recherche et de développement.
ORGANISME RESPONSABLE	L'organisme responsable de la PH NMS Bern est l'association NMS Bern.
FIXATION DE LA CONTRIBUTION	Le contributeur octroie, conformément à l'article 68 LHEP, à l'association NMS Bern pour les prestations de la PH NMS Bern une contribution par étudiant-e bernois-e qui correspond au taux actuel de l'AHES. En raison de la situation financière du canton de Berne, cette contribution financière est actuellement limitée à un maximum de 190 EPT par an liés aux étudiantes et étudiants bernois ou, si les tarifs de l'AHES continuent d'augmenter, à un maximum de CHF 4 830 000 par an.
PROCESSUS	Tous les quatre ans, dans le cadre de l'élaboration de la convention de prestations, l'indemnisation prévue des prestations est déterminée, de même que le nombre maximal d'EPT liés aux étudiantes et étudiants bernois et le montant maximal. La contribution cantonale calculée est soumise chaque année au Conseil-exécutif pour approbation.
UTILISATION	La contribution cantonale sert à la réalisation des prestations convenues ; tant qu'elle respecte le cadre posé, la PH NMS Bern peut utiliser ces fonds à sa guise. Il n'y a pas d'affectation détaillée par champ

	d'activité, uniquement une affectation supérieure pour l'accomplissement du mandat de prestations.
DÉPASSEMENT / SOUS- UTILISATION DU BUDGET	Si un écart est constaté sur la base du calcul des EPT liés aux étudiantes et étudiants bernois, l'excédent éventuel doit être restitué au contributeur. Si les coûts effectifs présentés par l'association NMS Bern (recherche et développement inclus) pour la PH NMS Bern par étudiant-e bernois-e sont inférieurs aux coûts indemnisés (excédent de couverture), la différence doit être utilisée à des fins spécifiques pour le développement de la filière d'études correspondante ainsi que pour la recherche et le développement. En cas de déficit, la compensation incombe à l'association NMS Bern.
ÉVALUATION	Points forts : ▪ Modèle simple, bien établi, qui fonctionne et qui se distingue délibérément de celui de la Haute école pédagogique de Berne (PHBern), ce qui contribue au profil autonome de la PH NMS Bern. ▪ Une marge de manœuvre politique est disponible. ▪ La sécurité de planification est suffisante et il existe des « checks and balances ». ▪ Les étudiantes et étudiants extracantonaux ne génèrent pas plus de recettes à la PH NMS que les étudiantes et étudiants bernois. Points faibles : ▪ Le modèle est relativement simpliste.

Annexe B

2. Bases de calcul

2.1 Forfaits par cas

2.1.1 Forfait par cas de la BFH

Calculs relatifs au modèle de forfait par cas de la BFH à l'exemple de l'année 2022 :

Forfait par cas 2022							
Domaine BFH	Coûts d'exploitation de la formation de base + recherche appliquée et développement	Fonds de tiers	Coûts IC 2	EPT CH	Indicateur de coûts 3 (forfait par cas)	EPT BFH	Charges 2022
	Selon l'OFS	Selon l'OFS	= Ens. et rech. - fonds de tiers	Selon l'OFS	Coûts IC 3/EPT CH	Selon l'OFS *	= IC 3 x EPT BFH
Architecture, génie civil et planification	176 761 016	#N/A	#N/A	3 486	42 473	405	17 203 795
Technique et informatique	670 520 931	#N/A	#N/A	10 482	48 893	933	45 618 619
Chimie et sciences de la vie	188 597 200	#N/A	#N/A	2 475	59 345	226	13 435 963
Agriculture et économie forestière	40 945 967	#N/A	#N/A	488	55 947	417	23 320 348
Économie et services	448 233 578	#N/A	#N/A	17 380	23 101	1 022	23 607 159
Design	127 343 356	6 601 089	120 742 267	3 072	39 305	275	10 828 590
Musique, théâtre et autres branches artistiques	321 407 306	#N/A	#N/A	5 858	53 253	779	41 460 911
Travail social	173 778 825	#N/A	#N/A	5 721	27 218	581	15 816 837
Santé	238 399 492	#N/A	#N/A	7 329	30 952	1 199	37 105 347
	2 385 987 671	#N/A	#N/A	56 291		5 837	
Montant calculé							228 397 569
* TI y compris la moitié des étudiant-e-s du master biomédical (76) et de Precision Engineering (7) (partenariat avec l'UniBe) Design y.c. la moitié des effectifs d'étudiant-e-s de la filière Multimedia Production (108)							

Selon les calculs présentés au chapitre 4.3.2, les charges après déduction des produits réels peuvent maintenant être comparées avec la contribution cantonale. Les charges calculées ci-dessus figurent dans la deuxième ligne en partant du bas (2022) :

BFH	EPT	EPT * Forfait par cas	Contributions intercantionales (AHES) (valeurs réelles)	Contributions fédérales (valeurs réelles)	Taxes d'études (valeurs réelles)	Résultat forfait par cas	Contribution cantonale	Diff. FC-contrib. cant.	Diff. rel.
2019	5 436	211 836 847	34 680 024	57 743 000	11 039 000	108 374 823	115 340 000	-7 000 000	-6%
2020	5 527	212 935 069	36 460 508	57 661 000	11 383 000	107 430 561	115 760 000	-8 300 000	-7%
2021	5 807	221 729 485	38 910 588	58 741 000	12 022 000	112 055 897	116 222 000	-4 200 000	-4%
2022	5 837	228 397 569	40 587 633	59 936 000	12 404 000	115 469 936	117 383 000	-1 900 000	-2%
2023	5 914	239 276 093	41 304 389	61 317 000	12 467 000	124 187 704	118 560 000	5 600 000	5%

Les produits réels de la BFH provenant des taxes d'études et des contributions fédérales peuvent être consultés dans les comptes annuels correspondants. Les recettes tirées de l'AHES figurent dans le rapport annuel relatif à l'ACE « Interkantionale Fachhochschulvereinbarung: Beiträge an ausserkantonale Fachhochschulen für Berner Studierende; Objektkredit » (Accord intercantional sur les hautes écoles spécialisées : contributions aux hautes écoles spécialisées extracantoniales pour les étudiantes et étudiants bernois ; crédit d'objet. Exemple : ACE 292-2022).

2.1.2 Forfait par cas de la PHBern

Les calculs relatifs au modèle de forfait par cas pour la PHBern sont effectués de manière analogue à ceux de la BFH présentés dans le chapitre précédent. L'année 2022 est là aussi représentée à titre d'exemple :

Forfait par cas 2022							
Domaine d'études PHBern	Coûts de l'enseignement et de la recherche CH	Fonds de tiers CH	Coûts IC 3 CH	EPT CH	Indicateur de coûts 3 (forfait par cas) CH	EPT PHBern	Charges 2022
	Selon l'OFS	Selon l'OFS	= Ens. et rech - fonds de tiers	Selon l'OFS	= Coûts IC 3 CH / EPT CH	Selon l'OFS*	= Coûts IC 3 CH x EPT PHBern
Formation du corps enseignant	596 260 638	23 585 311	572 675 327	16 759	34 171	2 296	78 457 227
Montant calculé							78 457 227
* Jusqu'en 2022, l'OFS indique les EPT PHBern, y.c. la part de l'IVP NMS. C'est pourquoi les EPT IVP NMS Bern sont déduits selon leur détermination par la PHBern.							

PHBern	EPT PHBern	EPT PHBern * forfait par cas	Contributions intercantionales (AHES) (valeurs réelles)	Contributions fédérales (valeurs réelles)	Taxes d'études (valeurs réelles)	Résultat forfait par cas	Contribution cantonale hors form. cont./services/cours prép.	Diff. FC-contrib. cant.	Diff. rel.
2022	2 296	78 457 227	18 479 000	-	5 371 000	54 607 227	47 486 250	7 100 000	15%

2.1.3 Forfait par cas de l'Université de Berne

Description du forfait par cas de l'université :

- Effectifs étudiants (nombre d'étudiantes et d'étudiants selon la statistique de l'OFS) :

En reprenant la logique de l'AIU, on distingue trois groupes de disciplines (GD I, GD II, GD III) pour les étudiantes et étudiants de bachelor, de master et de doctorat.

Le **groupe de disciplines I** (sciences humaines et sociales) englobe les domaines d'études suivants : théologie, sciences linguistiques et littéraires, histoire et étude des civilisations, sciences sociales, sciences humaines et sociales transversales/autres, sciences économiques, droit, domaines interdisciplinaires et autres.

Le **groupe de disciplines II** (sciences naturelles) comprend en premier lieu les domaines suivants : sciences exactes, sciences naturelles, sciences exactes et naturelles transversales/autres, pharmacie, médecine et pharmacie transversale/autres. Par ailleurs, les effectifs des étudiantes et étudiants de bachelor (BA) en médecine humaine, médecine dentaire et médecine vétérinaire sont pris en compte dans le groupe de disciplines II. L'OFS ne fait aucune distinction entre les groupes de disciplines II et III, comme c'est le cas dans l'AIU. Pour respecter la logique de l'AIU, les étudiantes et étudiants de bachelor en médecine sont intégrés au groupe de disciplines II, car une grande partie de la filière de bachelor concerne la préclinique, mais pas encore la formation clinique, très coûteuse. Dans le groupe de disciplines II, la moitié des étudiantes et étudiants en master biomédical (76) et en Precision Engineering (arrondis à 7) ont été déduits (en raison du partenariat avec la BFH).

Le **groupe de disciplines III** (médecine) contient les domaines d'études de la médecine humaine, de la médecine dentaire et de la médecine vétérinaire au niveau master (voir les explications relatives au groupe de disciplines II). Les étudiantes et étudiants en master de médecine ont dépassé l'étape de préclinique de leurs études et sont donc inclus dans le groupe de disciplines III, plus coûteux.

- Tarifs (selon l'OFS)

Le calcul des tarifs se base sur l'indicateur de coûts III (IC 3) : $IC3 = \frac{\alpha}{\delta} + \frac{\beta - \gamma}{\delta + \varepsilon}$

α (coûts de l'enseignement dans la formation de base) β (coûts de la recherche) γ (fonds de tiers dans la recherche)

δ (étudiant-e-s de la formation de base) ε (enseignement dans la formation approfondie)

Trois tarifs ont été calculés à l'aide de cette formule (GD I, GD II et GD III). La formule a été appliquée par groupe de disciplines sur la base des montants totaux et du nombre total d'étudiantes et d'étudiants.

Les coûts d'infrastructure calculés sont à chaque fois déduits des tarifs selon un pourcentage, qui correspond aux coûts moyens nationaux. Ce pourcentage s'élevait à 12 % pour l'année 2022.

Étant donné que l'indicateur de coûts 3 n'est calculé par l'OFS que pour les coûts complets, on peut simuler le calcul pour les coûts d'exploitation en appliquant une déduction, selon un pourcentage, des coûts d'infrastructure calculés.

Forfait par cas 2022				
Groupes de discipline Uni	Indicateur de coûts III	Hors coûts locaux (forfait par cas)	Étudiant-e-s	Charges 2022
	Selon l'OFS	Selon l'OFS	Selon l'OFS	
GD I	21 190	18 648	8 795	164 005 226
GD II	54 521	47 979	4 968	238 358 590
GD III	88 998	78 318	2 187	171 281 216
			15 950	
Montant calculé				573 645 032
Dans le groupe de disciplines II, la moitié des étudiant-e-s en Biomed Master (76) et en Precision Eng. (arrondi à 7) ont été déduits (en raison de la coopération avec la BFH).				

UniBE	Étudiant-e-s (effectifs)	Étudiant-e-s * forfait par cas	Contributions intercantionales (AIU) (valeurs réelles)	Contributions fédérales (valeurs réelles)	Taxes d'études (valeurs réelles)	Résultat forfait par cas	Contribution cantonale	Diff. FC-contrib. cant.	Diff. rel.
2022	15 950	573 645 032	123 410 000	100 305 000	18 649 000	331 281 032	325 590 000	5 700 000	2%

2.2 Données nationales relatives aux coûts

		Contrôle de plausibilité 2025 (valeur de départ)				Forfait par cas 2022
Domaine HES	Coûts de référence « CDIP » sur la base de 2021-2022	Tarifs AHES 2022	Coûts de référence LEHE (contrib. féd.) (FRI 2021-2024)	Indicateur de coûts II Coûts d'exploitation de l'ens. et de la rech. 2022	IC III Coûts d'exploitation ens. et rech.-fonds de tiers 2022	
Architecture, génie civil et planification	41 074	20 200	39 785	44 301	42 473	
Technique et informatique	47 282	22 600	45 995	50 874	48 893	
Chimie et sciences de la vie	57 298	29 900	60 256	59 289	59 345	
Agriculture et économie forestière	52 663	27 000	60 256	74 856	55 947	
Économie et services	22 014	10 400	22 102	19 508	23 101	
Design	38 094	21 300	40 317	37 257	39 305	
Musique, théâtre et autres branches artistiques	52 384	27 085	49 632	49 777	53 253	
Travail social	26 517	12 700	26 252	22 716	27 218	
Santé	30 213	15 400	30 458	26 166	30 952	

2.3 Explications relatives au contrôle de plausibilité

Les explications ci-après abordent le contexte dans lequel, en 2021 et 2025 (début respectifs d'une nouvelle période de prestations pour la BFH), les calculs de plausibilité ont été adaptés pour les contributions cantonales sur la base d'analyses réalisées à l'Office de l'enseignement supérieur. Ainsi, lorsqu'un modèle est qualifié de « nouveau », il s'agit du point de vue d'alors. Sur la base du résumé de deux pages ci-après, les adaptations ont à chaque fois été présentées à la Direction des finances et discutées au niveau administratif avant d'être soumises au Conseil-exécutif. Les modèles ont été testés à partir de l'exemple de la BFH, car le mandat de prestations de celle-ci est adopté un an avant ceux de la PHBern et de l'Université. Toutefois, les explications s'appliquent également à ces deux dernières. Pour de plus amples explications, il est renvoyé aux rapports relatifs aux arrêtés du Conseil-exécutif concernant les mandats de prestations confiés aux hautes écoles à compter de 2021.

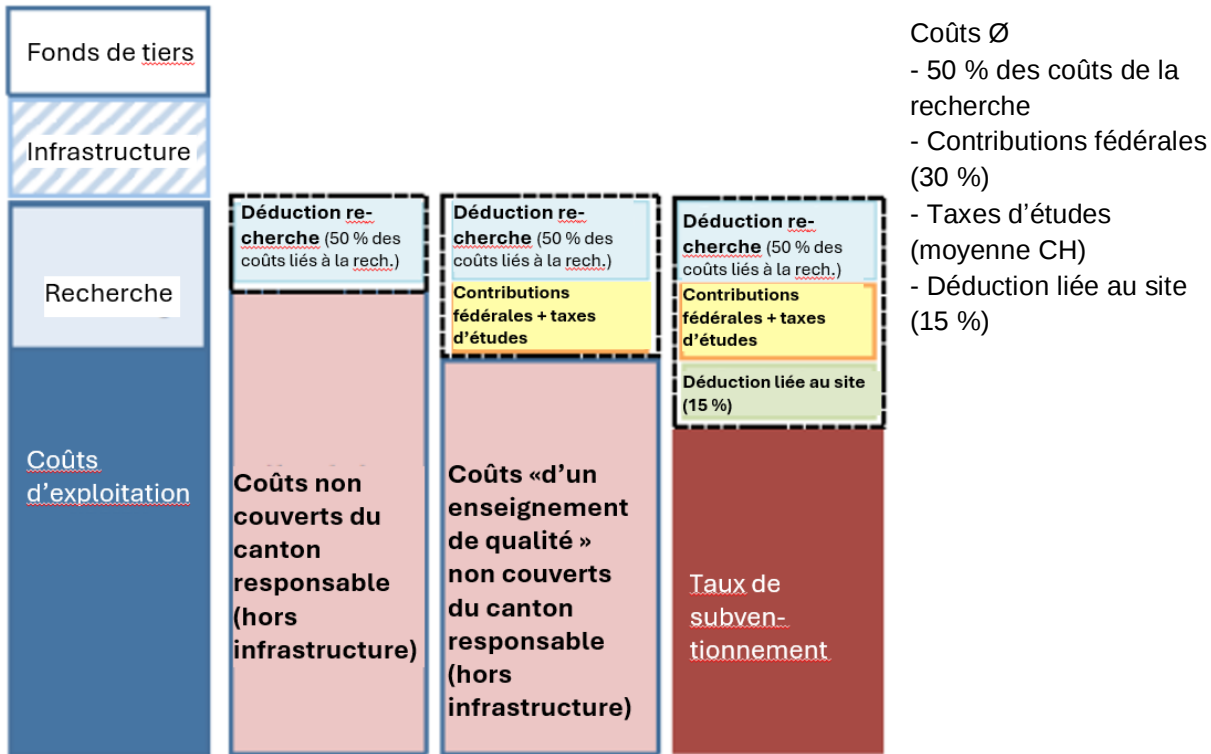
2.3.1 Plausibilisation de la contribution cantonale à partir de 2021

L'introduction de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) modifie plusieurs éléments du précédent modèle de plausibilisation. Les dispositions financières de la LEHE ont été appliquées pour la première fois pour la période de prestations qui s'achève (2017-2020). Elles prévoient notamment la distribution des contributions fédérales de base aux hautes écoles spécialisées selon un modèle de répartition. Dans ce contexte, la Conférence des cantons signataires de l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) a adapté les dispositions tarifaires afin de mettre l'AHES en conformité avec la LEHE. Désormais, les « coûts de référence » constituent donc la base du financement des hautes écoles par la Confédération. Leur calcul s'appuie sur les coûts moyens de l'enseignement, ainsi que de la recherche nécessaire à cet enseignement selon la statistique des coûts (statistique de l'OFS sur les hautes écoles).

Depuis l'adaptation du système le 17 juin 2019 et l'adoption des directives sur la facturation relative à l'AHES le 20 avril 2020, l'AHES est basé sur les coûts et ses tarifs sont calculés selon les coûts de référence sous-jacents. C'est pourquoi les tarifs AHES peuvent désormais aussi servir de base à la plausibilisation de la contribution cantonale.

Calcul du nouveau modèle de plausibilisation sur la base des tarifs AHES

Comme dans le modèle précédent, basé sur le rapport prix-quantité, les coûts moyens utilisés, les fonds de tiers et les coûts d'infrastructure sont exclus du calcul. Les coûts moyens de l'enseignement et de la recherche (Coûts Ø) constituent la base sur laquelle les autres déductions sont effectuées :



Graphique : calcul des tarifs AHES

Les tarifs AHES par domaine d'études sont fixés par la Conférence des cantons signataires et communiqués pour quatre ans après correction du renchérissement (pour la première fois après la décision du 25 juin 2020).

Le nouveau modèle de plausibilisation basé sur les tarifs AHES remédie aux points faibles de l'ancien modèle, qui ont incité l'Office de l'enseignement supérieur à engager une révision du modèle et qui ont également fait l'objet de critiques répétées de la part du Contrôle des finances. Ainsi, il est désormais possible de renoncer à l'application du supplément de 1 %, la base de données est accessible au public (SEFRI/OFS) et des valeurs moyennes et pourcentages nationaux sont utilisés systématiquement. Par conséquent, dans le modèle de plausibilisation, il n'est plus nécessaire de déduire les recettes spécifiques aux hautes écoles, comme l'exigeait le modèle précédent, entraînant des incitations inopportunes (par exemple, si la BFH générerait davantage de recettes AHES issues d'autres cantons, la valeur de plausibilité diminuait en conséquence).

Calcul du tarif pour le modèle de plausibilisation à partir de 2021

Pour le canton de Berne en tant qu'organisme responsable, qui, pour contrôler la plausibilité de sa contribution financière, entend s'appuyer sur le besoin de financement de sa haute école spécialisée et non sur l'indemnisation intercantonale, on note trois différences par rapport à la déduction des tarifs AHES :

1. Le calcul des tarifs AHES prévoit une déduction de 50 % pour les dépenses de la recherche puisque la recherche ne profite pas seulement à la formation, mais aussi aux partenaires de recherche et au site. Du point de vue du canton responsable, les dépenses liées à la recherche doivent en revanche être prises en compte dans leur intégralité, car la contribution cantonale ne finance pas l'encouragement de la recherche dans toute la Suisse, mais la capacité de recherche de la haute école locale, soit la BFH.
2. Le calcul des tarifs AHES prévoit une déduction liée au site pour la plus-value générale qu'une haute école apporte à sa région. Du point de vue des cantons qui n'assument pas eux-mêmes la responsabilité de leurs hautes écoles, cette compensation est nécessaire (historiquement, les pertes régionales liées à l'exode d'étudiant-e-s étaient compensées avant que la déduction de 15 % liée au site ne s'établisse sur le plan politique). En tant qu'organisme responsable, le canton de Berne ne peut pas appliquer cette compensation pour sa propre haute école spécialisée, car il profite lui-même des avantages liés à l'emplacement de la BFH.
3. Le calcul des tarifs AHES ne tient pas compte des recettes qu'une haute école génère grâce aux paiements effectués par d'autres cantons sur la base de ces mêmes tarifs AHES. Toutefois, comme on peut s'attendre à ce que la BFH génère des recettes pour les étudiantes et étudiants extracantonaux, conformément à l'AHES, dans une mesure au moins équivalente à la moyenne des hautes écoles spécialisées suisses, ces recettes doivent être prises en compte dans le modèle de calcul à titre de valeur expectative. C'est pourquoi la part moyenne à long terme des contributions d'autres cantons pour les étudiantes et étudiants extracantonaux dans les recettes totales des hautes écoles spécialisées suisses est prise en compte et déduite du tarif. Sur les quatre dernières années, cette part de recettes s'élève à 13,7 % en moyenne pour les hautes écoles spécialisées de Suisse³¹.

Le tarif qui est désormais appliqué dans le modèle de plausibilisation se compose donc comme suit : coûts moyens de l'enseignement et de la recherche (hors coûts d'infrastructure et fonds de tiers), déduction faite des contributions fédérales (30 %), des taxes d'études (moyenne suisse) et des contributions pour les étudiantes et étudiants extracantonaux (13,7 %). Le tarif

³¹ Selon le reporting financier de l'OFS, base de données 2016-2019. Pour la BFH, la part de recettes AHES est stable et représente environ 15 %.

est ensuite multiplié par le nombre d'étudiantes et d'étudiants de la BFH³². On ajoute 1 % au produit des étudiantes et étudiants et du tarif pour tenir compte de la base de données antérieure.

³² Selon l'OFS. Équivalents plein temps (EPT) en bachelor et en master de la base de données 2019. Conformément à la répartition effectuée à la BFH, les étudiantes et étudiants du domaine d'études de l'OFS « Musique, arts de la scène et autres arts » sont répartis dans les trois domaines d'études de l'AHES « Musique », « Art » et « Cinéma et théâtre ».

2.3.2 Plausibilisation de la contribution cantonale à partir de 2025

Contexte

2021 ss

La plausibilité de la contribution cantonale est contrôlée chaque année sur la base d'un modèle prix-quantité. Depuis l'introduction de la LEHE, les coûts dits de référence constituent la base du financement des hautes écoles par la Confédération comme par l'AHES. Leur calcul s'appuie sur les coûts moyens de l'enseignement ainsi que de la recherche nécessaire à cet enseignement selon la statistique des coûts (statistique de l'OFS sur les hautes écoles)³³. Depuis l'adaptation du système le 17 juin 2019 et l'adoption des directives sur la facturation relative à l'AHES le 20 avril 2020, l'AHES est basé sur les coûts et ses tarifs sont calculés selon les coûts de référence sous-jacents. C'est pourquoi les tarifs AHES peuvent désormais aussi servir de base à la plausibilisation de la contribution cantonale.

Modification à partir de 2025

2025 ss

À la fin de la période de prestations, l'Office de l'enseignement supérieur a de nouveau vérifié les modèles de calcul pour le contrôle de plausibilité des contributions octroyées aux hautes écoles. Les tarifs AHES comme les tarifs AIU (pour l'université) ont fait leurs preuves en tant que base tarifaire pour la plausibilisation et cette base doit être maintenue. Par conséquent, la contribution cantonale doit continuer à être soumise à un contrôle de plausibilité selon la formule de base éprouvée « tarif x étudiant-e ». Un seul aspect problématique a été identifié dans l'ancien modèle de plausibilisation, à savoir l'application d'un supplément de 1 % sur le produit conformément à la formule de base, afin de tenir compte du renchérissement et de la base de données antérieure. Cela était et reste impossible, pour plusieurs raisons, avec le pourcentage choisi. Ainsi, pour la prochaine période de prestations, le modèle sera adapté de manière à pouvoir tenir compte de manière adéquate de la base de données antérieure et du renchérissement.

Parallèlement au processus de révision au sein de l'Office de l'enseignement supérieur, le Secrétariat général de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a entrepris de soumettre l'AIU et l'AHES à un nouveau calcul. Le groupe de travail « Tarifberechnungen IUV und FHV » (calculs des tarifs AIU et AHES), chargé de cette tâche, émet des recommandations à l'intention des Commissions AHES et AIU de la CDIP qui correspondent aux conclusions de l'Office de l'enseignement supérieur. Les adaptations du calcul des tarifs AHES et AIU portent sur la prise en compte du renchérissement.

En ce qui concerne la prise en compte du renchérissement, la plausibilisation des contributions octroyées aux hautes écoles bernoises suit le principe des tarifs nationaux AHES et AIU, qui prescrivent ce qui suit pour le tarif 2025-2026 :

- Utilisation des données de coûts des années 2021 et 2022,
- Intégration du renchérissement de l'année 2023 via l'indice national des prix à la consommation IPC (= 2,1 %),
- Intégration du renchérissement de l'année 2024 via les prévisions conjoncturelles du SECO (= 1,4 %),
- Intégration des prévisions en matière de renchérissement pour l'année 2025 figurant dans le message FRI 2025-2028 (= 1,1 %).

La prise de décision incombe à la Conférence des cantons signataires de l'AHES et a eu lieu fin octobre 2024.

L'un des aspects de la composante appelée jusqu'ici « base de données antérieure » est ainsi représenté dans le tarif du modèle de plausibilisation. Le second aspect concerne la base de données des étudiantes et étudiants, dont les effectifs sont connus pour 2023 mais doivent être estimés pour l'année 2025. Conformément au principe selon lequel les lacunes doivent être comblées à l'aide de valeurs de référence nationales, il s'agit ici de se référer à la croissance du

³³ Adoption du projet du 14 février 2019 par la Conférence des cantons signataires de l'AHES le 27 juin 2019.

nombre d'étudiantes et d'étudiants selon le scénario de référence de l'OFS. Par conséquent, pour représenter de manière adéquate l'année 2025, sur laquelle porte le contrôle de plausibilité, les effectifs des étudiantes et étudiants de l'année 2023 sont combinés avec les valeurs de croissance de l'OFS actuellement disponibles pour les années 2024 et 2025³⁴.

De plus, une modification a été réalisée concernant le traitement de l'offre « Biomedical Engineering » de l'Université de Berne et de la BFH en tant que filière de master partenaire. Avec un effectif de 160 étudiantes et étudiants (2023), son impact sur le modèle de plausibilisation a pris une importance telle qu'il est nécessaire de supprimer l'inégalité de traitement entre les deux filières partenaires. Tandis que les coûts sont répartis à parts égales entre les deux partenaires, les étudiantes et étudiants ont été imputés uniquement à l'Université conformément à la pratique de l'OFS, qui consiste à attribuer les étudiantes et étudiants à leur établissement d'immatriculation. À partir de 2025, les étudiantes et étudiants seront représentés, dans le modèle de plausibilisation, pour moitié à l'Université et pour moitié à la BFH. L'amélioration qui en résulte dans le modèle de plausibilisation de la BFH répond à la détérioration observée dans celui de l'Université et optimise globalement l'adéquation du contrôle de plausibilité avec l'institution concernée.

Synthèse

Les modifications à compter de 2025 sont mises en évidence *en italique* dans le texte ci-après sur la méthode de calcul de la plausibilité. Le tarif qui est désormais appliqué dans le modèle de plausibilisation se compose donc comme suit : coûts moyens de l'enseignement et de la recherche (hors coûts d'infrastructure et fonds de tiers, *renchérissement inclus*), déduction faite des contributions fédérales (30 %), des taxes d'études (moyenne suisse) et des contributions pour les étudiantes et étudiants extracantonaux (*15,2 %³⁵*). Le tarif est ensuite multiplié par le nombre d'étudiantes et d'étudiants de la BFH *conformément aux prévisions de l'OFS*. Il n'est donc plus nécessaire d'ajouter 1 % au produit des étudiantes et étudiants et du tarif pour tenir compte de la base de données antérieure.

En conséquence, l'ajout de 1 % ne sera plus pratiqué après 2025 ; en revanche, le calcul tiendra compte des changements attendus conformément à l'évolution prévue du renchérissement et du nombre d'étudiantes et d'étudiants. Le montant calculé s'élève à 133 331 195 francs pour 2025.

³⁴ Scénario de référence de l'OFS du 9 septembre 2022 pour la BFH : 2024 : 1,3 % ; 2025 : 1,1 %

³⁵ Tous les quatre ans, la valeur attendue des contributions pour les étudiantes et étudiants extracantonaux (valeur expectative) est mise à jour. L'augmentation de 13,7 % à 15,2 % est essentiellement due à la subdivision par écoles membres (anciennement pour la FH Ostschweiz et la FH Zürich).

Plausibilisation de la contrib. cant. à partir de 2025			Adaptations par rapport à l'ancien modèle			
Contribution cantonale 2025	(1) Tarif de base (données relatives aux coûts 2021-2022)	(2) Renchérissement 2025	(3) EPT étudiant-e-s 2023	(4) Scénario OFS 2024	(4) Scénario OFS 2025	(5) Montant calculé 2025
Architecture, génie civil et planification	24 030	1.1%	394	1.3%	1.1%	9 800 191
Technique et informatique*	27 845		910			26 228 660
Chimie et sciences de la vie	34 000		258			9 080 110
Agriculture et économie forestière	31 152		419			13 510 966
Économie et services	12 316		1 054			13 437 298
Design	22 198		209			4 802 381
Musique, théâtre et autres branches artistiques	30 980		786			25 205 653
Travail social	15 084		608			9 492 931
Santé	17 355		1 212			21 773 005
			5 850			
Montant calculé						133 331 195
BU 2025 contribution cantonale BFH						122 350 000
Différence en % par rapport à la contribution cantonale 2025						9.0%
Différence en CHF par rapport à la contribution cantonale 2025						CHF 10 981 195
(1) Tarif de base : (Coûts moyens [hors coûts d'infrastructure et fonds de tiers] de l'enseignement et de la recherche conformément à la statistique financière sur les hautes écoles de l'OFS - contributions fédérales [30 %] - taxes d'études [Ø] - contributions d'autres cantons pour les étudiant-e-s extracantonales [15,2 %]) * IPC 2023 (2,1 %) * SECO 2024 (1,4 %).						
(2) Renchérissement selon le message FRI pour 2025 (1,1 %)						
(3) EPT étudiant-e-s de la BFH selon l'OFS (base de données 2023) * TI : y c. 50 % des étudiant-e-s du master partenaire Biomed. Engineering (80 EPT)						
(4) Progression des effectifs estudiantins en 2024 et 2025 selon le scénario de référence de l'OFS (1,3 % et 1,1 %)						
(5) Montant calculé : (1) * (2) * (3) * (4)						