

Projet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres : SEFRI, AFF, CDIP, Représentant spécialisé du canton du Tessin,
Représentant financier du canton de Genève

Groupe de tâches « Enseignement supérieur »

1. Situation actuelle

Les 2 écoles polytechniques fédérales (EPF), la Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM), les 10 universités cantonales, les 2 institutions universitaires cantonales, les 9 hautes écoles spécialisées (HES) cantonales et les 19 hautes écoles pédagogiques (HEP), dont la Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP), qui composent l'espace suisse de formation proposent une offre d'études à la fois très complète et complémentaire. Cet espace comprend également une HES privée et d'autres institutions universitaires et instituts de niveau HES, qui relèvent du secteur privé.

1.1. Compétence normative

Selon l'[art. 63a de la Constitution \(Cst. ; RS 101\)](#), la Confédération est chargée de gérer les EPF et de soutenir financièrement les hautes écoles cantonales. La Confédération et les cantons veillent conjointement à la coordination, à la qualité et à la compétitivité du domaine suisse des hautes écoles. Ils délèguent certaines compétences à trois organes communs. Présidée par le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) est l'organe politique supérieur des hautes écoles. Elle siège en Conférence plénière (tous les cantons) ou en Conseil des hautes écoles (les 14 cantons responsables d'une haute école). Les deux autres organes communs sont la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (swissuniversities) et le Conseil suisse d'accréditation (CSA). La loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE ; [RS 414.20](#)) régit les compétences de ces organes, les principes organisationnels et les procédures de coordination. Lorsque la coordination entre la Confédération et les cantons ne permet pas d'atteindre les objectifs communs, la Confédération peut édicter des prescriptions

dans des domaines définis, lier son soutien à des principes de financement uniformes et le subordonner à la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

Le financement cantonal consiste, pour l'essentiel, en l'apport des collectivités responsables et les contributions aux étudiants inscrits dans des établissements extérieurs au canton, conformément à l'accord intercantonal universitaire ([AIU](#)) et à l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées ([AHES](#)).

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

Hautes écoles cantonales : en tant que propriétaires, les cantons fixent les objectifs stratégiques et prennent en charge la majeure partie du financement.

Domaine des EPF, HEFSM et HEFP : en sa qualité de propriétaire, le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques et assume l'intégralité du financement.

Coordination au sens de la LEHE : la CSHE détermine la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, tout en respectant l'autonomie des hautes écoles. La coordination comporte les éléments suivants :

- la définition de priorités découlant des objectifs énoncés dans la LEHE et des mesures nécessaires à cet égard ;
- une planification financière à l'échelle nationale, notamment dans la perspective d'une harmonisation entre les contributions fédérales et cantonales et l'apport financier des collectivités responsables.

Elle contribue à la création de conditions générales favorables à un enseignement et à une recherche d'un haut niveau de qualité, et poursuit notamment les objectifs suivants :

- encourager le développement des profils des hautes écoles et la concurrence entre ces dernières, notamment dans le domaine de la recherche ;
- participer au réseau international indispensable dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (domaine FRI) et, partant, rester un employeur attractif pour les chercheurs de pointe. Les projets de coopération présentant un intérêt au regard de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale peuvent contribuer à l'atteinte de cet objectif ;
- promouvoir l'équité et la relève académique et, partant, garantir une utilisation optimale du potentiel inhérent au personnel qualifié ;
- exploiter les chances et relever le défi de la transformation numérique ;
- réaliser conjointement les objectifs d'une formation en vue du développement durable ;
- répartir les tâches dans les domaines particulièrement onéreux et d'autres domaines prioritaires afin de mieux utiliser les fonds publics tout en conservant ou augmentant la qualité.

La CSHE est dirigée par le membre compétent du Conseil fédéral, à savoir le chef du DEFR. Deux représentants des cantons ayant des hautes écoles sur leur territoire en

assurent la vice-présidence. Les décisions de la CSHE requièrent la voix de la Confédération. La gestion incombe au DEFR.

1.3. Financement

Les dépenses publiques relatives aux hautes écoles (hors HEP et recherche) s'élèvent à près de 9 milliards de francs (statistique financière 2023). Les hautes écoles cantonales sont financées principalement par les cantons, qui compensent entre eux les charges inhérentes à la formation des étudiants extracantonaux pendant la durée ordinaire des études. Ces contributions sont régies par l'AIU et l'AHES, et leur montant diffère en fonction du domaine d'études. Les dépenses brutes des cantons (hors HEP et recherche) représentent environ 7,5 milliards de francs, dont quelque 1,5 milliard est couvert par les subventions fédérales.

La Confédération finance les deux EPF, la HEFSM et la HEFP.

Conformément à la LEHE, la Confédération et les cantons veillent à ce que les pouvoirs publics dotent l'enseignement supérieur de fonds suffisants pour assurer un enseignement et une recherche de grande qualité et à ce que les contributions publiques soient utilisées de manière économique et efficace.

La Conférence plénière de la CSHE fixe le cadre financier et les coûts de référence par groupe de domaines d'études et par étudiant pour une période de financement, dans le cadre des planifications financières de la Confédération et des cantons. Le Conseil des hautes écoles de la CSHE détermine les fonds publics nécessaires au financement de ces écoles et, partant, le montant total des coûts de référence. Pour fixer ce dernier, il s'appuie sur les coûts de référence définis par la Conférence plénière par groupe de domaines d'études et par étudiant. Le montant total des coûts de référence correspond au produit des coûts de référence par groupe de domaines d'études et du nombre d'étudiants prévu dans le scénario de référence de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ; il tient également compte du renchérissement estimé par le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles ainsi que de la part des coûts de la recherche décidée dans le cadre de la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale sur mandat de swissuniversities.

Dans la limite des crédits autorisés pour les hautes écoles ayant droit à des contributions, la Confédération verse les aides financières suivantes :

- Contributions de base : la CSHE détermine les besoins moyens en fixant le montant total des coûts de référence. Ceux-ci représentent les dépenses par étudiant nécessaire à un enseignement de grande qualité et à la recherche qui va de pair. La Confédération prend en charge 20 % (universités cantonales) ou 30 % (HES) du montant total des coûts de référence défini par le Conseil des hautes écoles (env. 1,3 milliard de francs). Ses contributions de base sont des dépenses liées pendant une période de financement.
- Contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des universités et HES cantonales (env. 0,1 milliard de francs) : ces ressources sont allouées pour l'achat, l'usage à long terme et la construction de bâtiments destinés à

l'enseignement, à la recherche ou à d'autres services des hautes écoles. La Confédération (DEFR / Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation [SEFRI]) statue sur les demandes. Sa participation financière s'élève à 30 % au plus des coûts.

- Contributions liées à des projets : ces contributions visent à soutenir des projets présentant un intérêt pour le système suisse des hautes écoles. Elles peuvent aussi être allouées aux EPF et, sous certaines conditions, aux HEP. Sont soutenus les projets de coopération qui correspondent aux priorités et aux mesures fixées par la CSHE. Le Conseil des hautes écoles décide du versement de ces contributions.

Les contributions de la Confédération prévues dans la LEHE représentent environ 12 % des ressources des universités cantonales et 22 % de celles des HES cantonales. En outre, la Confédération finance indirectement le domaine des hautes écoles (15 % en faveur des universités et 7 % en faveur des HES) au travers des contributions qu'elle verse au Fonds national suisse (FNS), à l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse) et aux programmes de recherche de l'Union européenne (UE). Les cantons assument la majeure partie des charges liées aux hautes écoles, à savoir 52 % pour les universités et 51 % pour les HES. Le reste des ressources (22 % pour les universités et 21 % pour les HES) provient de tiers, dont les étudiants¹.

1.4. Défis

Les articles constitutionnels sur la formation adoptés en 2006, les actes fédéraux (LEHE) et cantonaux ([concordat sur les hautes écoles](#)) entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et la convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles ([CCoop-HE](#)) ont clarifié les compétences dans l'enseignement supérieur et posé les bases de leur répartition et du financement coordonné sur le plan vertical et horizontal.

Dans le cadre des évaluations régulières visées à l'art. 69 LEHE, les organes communs chargés de la coordination des hautes écoles examinent les questions relatives aux compétences, à la répartition des tâches et au financement. Réalisée et achevée en 2022, la première évaluation portait sur l'interaction des organes visés dans la LEHE² et sur les conséquences du système de financement prévu dans cette loi³. Le rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation selon la LEHE⁴, qui a été approuvé le 31 janvier 2024, résumait comme suit les effets de ces interactions :

Les organes et les structures, bien que complexes, sont organisés de manière appropriée et efficace. Ils permettent d'atteindre les objectifs fixés dans la LEHE et tiennent compte de l'autonomie des hautes écoles. En outre, ils sont en général en

¹ Rapport sur les finances FRI 2025, pp. 22 et 26. Source des chiffres : OFS, *Finances des hautes écoles (SIUS-FIN) 2023*, accessible à l'adresse suivante : https://www.sbf.admin.ch/dam/fr/sd-web/2XAw8GTbdrch/BFI-Finanzbericht%202025_FR.pdf

² Interface (2022), *Evaluation der Strukturen, Prozesse und Wirkungen der Organe gemäss Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG)* (rapport complet en allemand, résumé en français), accessible à l'adresse suivante : www.sbf.admin.ch > [Infothèque](#) > [Publications](#)

³ BSS (2022) : *Finanzierungssystem HFKG* (rapport complet en allemand, résumé en français), accessible à l'adresse suivante : www.sbf.admin.ch > [Infothèque](#) > [Publications](#)

⁴ Rapport d'évaluation selon la LEHE (2024) : <https://www.news.admin.ch/fr/nsb?id=99888>

mesure d'assurer une coordination efficace et efficiente entre les principaux acteurs de l'espace suisse des hautes écoles. La tripartition de l'organisation entre la CSHE, swissuniversities et le CSA est judicieuse et répond aux exigences du management public moderne. Les structures garantissent l'implication de tous les acteurs pertinents et sont conçues de manière que les contenus sont intégrés dans le système aussi bien selon une approche descendante que selon une approche ascendante. Les résultats sont clairs, compréhensibles et cohérents entre eux, de même que les prestations de coordination qui y sont liées. Les personnes interrogées considèrent les effets comme positifs, notamment au niveau des conditions générales visant un enseignement et une recherche de grande qualité, car les échanges entre les différents types de hautes écoles et la confiance entre les responsables ont sensiblement augmenté.

Certains points présentant encore un potentiel d'optimisation ont cependant été identifiés. Bien que la LEHE ait réduit le nombre d'organes politiques dans la coordination des hautes écoles et harmonisé les règles applicables aux divers établissements, la complexité des structures et la volonté d'intégrer tous les acteurs continuent de nuire à l'efficacité des organes. La capacité à collaborer et à prendre des décisions en commun existe, mais elle est limitée, en particulier lorsqu'une décision risque d'avantager une partie au détriment d'une autre. Les représentants de certains cantons critiquent également l'organisation de la CSHE et sa division en une Conférence plénière et un Conseil des hautes écoles. Ils souhaitent en général que tous les cantons participent au traitement des questions relatives à la politique des hautes écoles. Les auteurs de l'évaluation rappellent en outre que la répartition des tâches n'est pas encore réalisée dans les domaines particulièrement onéreux.

Concernant les conséquences du système de financement, le Conseil fédéral note ce qui suit dans son rapport :

Dans l'ensemble, le rapport d'évaluation de BSS dresse également un bilan positif du système de financement, l'objectif principal de ce système étant lui aussi un enseignement et une recherche de grande qualité. La LEHE a uniformisé la logique de financement des universités cantonales et des HES, tout en tenant compte des différences entre les deux types de hautes écoles. Les auteurs de l'évaluation estiment que le système de financement est équilibré, même s'il est difficile de se prononcer sur ses effets en raison de la courte durée qui s'est écoulée entre la mise en place du nouveau modèle (en 2017) et l'évaluation (en 2020). Le financement est réputé judicieux, car les trois instruments qui le composent, à savoir les contributions de base, les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs, et les contributions liées à des projets, poursuivent un objectif distinct (exploitation de base, hébergement et tâches présentant un intérêt pour la politique des hautes écoles à l'échelle nationale). La répartition des contributions s'appuie sur plusieurs critères, et le calcul des contributions de base se fonde sur la performance. En 2020, l'aide financière (contributions selon la LEHE et contributions de promotion de la recherche) que la Confédération a allouée aux universités cantonales et aux HES représentait quelque 28 % du financement total.

L'évaluation indique que le caractère lié des contributions de base (art. 50 LEHE) n'a eu aucune incidence sur d'autres domaines FRI pendant la période d'observation (de 2017 à 2020). La question des fonds engagés dans l'ensemble du système FRI et la répartition

du financement entre la Confédération et les cantons doivent néanmoins continuer d'être étudiées et faire l'objet d'un nouvel examen lors de la prochaine évaluation.

Concernant le modèle de répartition des contributions de base, les auteurs de l'évaluation estiment qu'il faut revoir la pondération des diplômes de médecine ou le critère « durée du projet / personnel scientifique », qui avantage les petites universités. Une partie des personnes interrogées pensent également que le critère de calcul « nombre d'étudiants » crée une incitation inopportune à accroître les effectifs.

Pour ce qui est de cet éventuel accroissement du nombre d'étudiants, le rapport d'évaluation (BSS, p. 118) précise ce qui suit : « En cas d'économies d'échelle (c'est-à-dire lorsque les coûts supplémentaires d'un étudiant sont inférieurs aux coûts moyens), il y a une incitation à augmenter le nombre d'étudiants. Ceci est néanmoins valable dans une plus large mesure encore en cas de forfaits par tête. Par rapport à ces derniers, la LEHE présente les différences suivantes : si le nombre d'étudiants attendu est globalement sous-estimé ou si d'autres hautes écoles obtiennent de meilleurs résultats dans d'autres critères, une haute école dont le nombre d'étudiants reste inchangé perd des contributions financières. »

Le SEFRI a analysé les résultats des deux évaluations et proposé les mesures qui s'imposent. La CSHE a approuvé ces mesures et les a intégrées dans son programme de travail.

En ce qui concerne l'interaction des organes institués en vertu de la LEHE, la CSHE a mis en place un groupe de travail chargé d'étudier l'optimisation des structures et de lui soumettre différentes propositions. Lors de sa séance du 27 novembre 2025, elle a décidé de maintenir la structure de ses organes telle qu'elle est définie dans la LEHE. Les cantons qui ne sont pas représentés dans le Conseil des hautes écoles, mais souhaitent participer davantage aux débats sur la politique correspondante et aux décisions de ce conseil ont toutefois obtenu un statut d'invité permanent et un droit de proposition.

La CSHE a également constitué un groupe de travail sur le système de financement prévu dans la LEHE et lui a demandé d'examiner en premier lieu le processus de fixation des coûts de référence totaux. Les cantons avaient émis des réserves à ce sujet en vue du message FRI 2025-2028, considérant que ce processus les obligeait à approuver des montants qui correspondaient certes à la planification financière de la Confédération, mais qui étaient insuffisants pour garantir un enseignement et une recherche de grande qualité sur la période FRI 2025-2028. Leur accord visait uniquement à conserver le caractère lié des contributions de base, sans pour autant confirmer que les montants étaient suffisants. Le groupe de travail a rédigé un rapport détaillé sur le processus de fixation des coûts de référence totaux. La Conférence plénière de la CSHE en a pris acte lors de sa séance du 27 novembre 2025. Étant donné que les mesures proposées pour l'enseignement supérieur dans le programme d'allègement budgétaire 2027 (en particulier la baisse des taux de contribution et l'abrogation du caractère lié des contributions de base) peuvent influencer directement sur les questions examinées, la Conférence plénière a décidé de ne statuer sur la suite de la procédure qu'après l'examen de ce programme par les Chambres fédérales ou après une éventuelle votation populaire à ce sujet.

Selon l'Administration fédérale des finances (AFF), on peut également se demander si, dans ce contexte, l'augmentation des coûts de référence présente un rapport coûts-utilité favorable eu égard aux tensions qui existent.

Dans un audit de 2022⁵, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a montré que les contributions d'investissements de la Confédération permettaient d'influer sur la qualité de l'infrastructure des hautes écoles à l'échelle nationale. Des effets d'aubaine sont cependant soupçonnés, car les cantons auraient réalisé leurs projets de construction même sans le soutien financier de la Confédération. Le CDF a donc recommandé au SEFRI de vérifier l'efficacité de ces contributions en tant qu'instrument de pilotage. Selon l'évaluation subséquente commandée par le SEFRI⁶, l'analyse générale de l'effet d'aubaine dépend des capacités financières des cantons. La plupart des personnes interrogées estiment que cet instrument est indispensable sur le plan du financement. L'incidence des contributions d'investissements sur la répartition des charges et la collaboration entre les hautes écoles est cependant considérée comme faible. La majorité des cantons et les représentants du CDF, de l'AFF, du Bureau de construction des hautes écoles et de swissuniversities considèrent qu'il n'est pas opportun de se fonder sur ces contributions pour exercer une influence sur la répartition des tâches et la collaboration entre les hautes écoles.

La deuxième évaluation qui sera menée en vertu de l'art. 69 LEHE débutera en avril 2025 et sera axée sur les effets du système de financement prévu dans la LEHE. Les résultats de la première évaluation dont il a été question ci-dessus seront encore approfondis. Le rapport final sera présenté en 2026.

Dans le secteur médical, le recours accru à du personnel qualifié étranger pose problème. Selon la statistique médicale que la Fédération des médecins suisses (FMH) a publiée pour 2023, plus de 40 % des quelque 41 000 médecins exerçant en Suisse ont un diplôme étranger. Cette proportion est problématique à double titre. D'une part, il n'existe aucune garantie que les besoins pourront encore être couverts ainsi à l'avenir. D'autre part, la Suisse soustrait, notamment à ses voisins, des professionnels qui ont accompli des études coûteuses et qui doivent à leur tour être remplacés dans leur pays d'origine par du personnel étranger provenant d'États où les revenus sont plus faibles. Il est clair que la Suisse forme trop peu de médecins. Compte tenu de l'évolution démographique, les besoins devraient continuer de s'accroître dans une large mesure. Pendant la période de financement allant de 2017 à 2020, la Confédération a décidé d'accroître le nombre de places de formation dans la médecine humaine en lançant un programme spécial doté de 100 millions de francs (auxquels s'ajoutent les fonds propres des hautes écoles participantes). Ce programme a permis de porter le nombre de diplômes annuels d'environ 900 en 2016 à près de 1350 en 2025. Toutefois, on sait désormais que cela ne suffit pas.

⁵ CDF (2022), *Audit des contributions d'investissements pour les hautes écoles*, accessible à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch > Rapports > Formation et recherche > [CDF-21320 \(rapport complet en allemand, résumé en français\)](#)

⁶ Ecoplan (2024) : *Evaluation Mitnahmeeffekte bei Bauinvestitionsbeiträgen* (SEFRI)

2. Variantes possibles

Le groupe de travail a décidé d'examiner les deux variantes suivantes :

1. désenchevêtrement du financement : suppression des contributions fédérales aux hautes écoles cantonales ;
2. désenchevêtrement partiel : concentration des contributions fédérales sur des domaines spécifiques d'importance nationale (médecine, infrastructures de recherche nationales).

La centralisation et la cantonalisation des contributions n'ont pas été approfondies. La centralisation des contributions à l'échelon fédéral serait contraire au principe de subsidiarité. Si le financement des hautes écoles dépendait d'elle, la Confédération reprendrait un pan entier du système de formation (degré tertiaire A), tandis que les cantons resteraient chargés de la plupart des autres domaines de formation. À l'heure actuelle, tous les cantons sont responsables ou co-responsables de hautes écoles qui font partie intégrante de leurs systèmes de formation. Ils doivent pouvoir gérer eux-mêmes des offres de formation coordonnées entre elles, quel que soit le degré et le secteur concernés.

De même, il ne paraît pas réaliste de transférer aux cantons l'ensemble des compétences en matière d'enseignement supérieur. Les hautes écoles fédérales fournissent des prestations spécifiques et parfois exclusives. En leur qualité d'établissements de recherche de renommée mondiale, les deux EPF revêtent en particulier une grande importance pour la capacité d'innovation et la prospérité de la Suisse. La cantonalisation des hautes écoles fédérales et, partant, la prise en charge du financement par l'ensemble des cantons ou l'assimilation des prestations des EPF par les hautes écoles cantonales ne semblent guère réalisables dans la pratique. De plus, les hautes écoles fédérales exécutent des tâches d'importance nationale (infrastructures de recherche accessibles à l'ensemble des chercheurs ; formation de spécialistes de premier plan en mathématiques, en informatique, en sciences naturelles et en technique ; Swiss Support Center for Cybersecurity ; Swiss Data Science Center). Conformément au principe de subsidiarité et à celui de l'équivalence fiscale, il est donc opportun que la Confédération exerce une compétence dans le domaine des hautes écoles et qu'elle y participe financièrement.

2.1. Variante 1 – Désenchevêtrement du financement : suppression des contributions fédérales aux hautes écoles cantonales

2.1.1. Orientation générale

Les cantons gèrent et financent intégralement les hautes écoles et autres établissements d'enseignement supérieur qui se trouvent sur son territoire⁷. La Confédération ne participe plus au financement des hautes écoles cantonales au moyen de contributions de base, de contributions d'investissements et de participations aux frais locatifs ou de contributions liées à des projets au titre de la LEHE.

La Confédération continue de gérer et de financer les hautes écoles fédérales, à savoir les EPF, la HEFSM et la HEFP.

Afin de maintenir l'espace suisse de formation institué par les articles constitutionnels sur la formation adoptés en 2006 et pris en charge conjointement par la Confédération et les cantons (art. 61a Cst.), les organes communs à la Confédération et aux cantons peuvent toujours coordonner la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et s'assurer de la qualité de la formation. Si l'on décide d'approfondir cette variante, il faudra déterminer si et dans quels domaines une coordination et une assurance-qualité nationales sont encore nécessaires et dans quelle mesure une participation de la Confédération est encore judicieuse pour les cantons au titre d'une coordination « nationale ». Il conviendra également d'étudier s'il est nécessaire de créer de nouvelles incitations et, si oui, lesquelles, pour atteindre des objectifs nationaux spécifiques en matière de coordination et d'assurance-qualité. L'assurance-qualité passera avant tout par le maintien d'un système d'accréditation. De même, il restera a priori important de coordonner l'enseignement (par ex. régimes d'autorisation, typologie des hautes écoles, droit de promotion).

À l'heure actuelle, les décisions de la CSHE (Conférence plénière et Conseil des hautes écoles) requièrent l'approbation de la Confédération, qui détient donc de facto un droit de veto. Si la Confédération se désengage du financement subsidiaire des hautes écoles, il conviendra d'examiner l'opportunité de ce droit. Il faudra plutôt étudier dans quelle mesure la CSHE sera encore adéquate sous sa forme actuelle en tant qu'organe commun de la politique des hautes écoles.

En cas d'adoption de la variante proposée, la compétence de la Confédération concernant l'encouragement de la recherche et de l'innovation (art. 64 Cst.) sera conservée.

⁷ Établissements universitaires : universités de Bâle, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lausanne, de Lucerne, de Neuchâtel, de Saint-Gall, du Tessin et de Zurich ; HES : Haute école spécialisée de Berne, Haute école spécialisée des Grisons, Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Haute école spécialisée de Suisse occidentale, Haute école de Lucerne, Haute école spécialisée de Suisse orientale, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Haute école des arts de Zurich, Haute école des sciences appliquées de Zurich ; autres établissements d'enseignement supérieur recevant actuellement des contributions au titre de la LEHE : fondation pour la Formation universitaire à distance Suisse, Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) ; 19 hautes écoles pédagogiques qui ne bénéficient actuellement d'aucune contribution au titre de la LEHE

2.1.2.Nécessité de légiférer

Pour déterminer la nécessité de légiférer, il faut analyser en détail les mécanismes de pilotage du nouveau système de hautes écoles. Quelques éléments sont décrits ci-après dans les grandes lignes. La nécessité concrète de légiférer sera débattue de manière approfondie si l'examen de cette variante se poursuit.

L'attribution aux cantons de l'entière responsabilité du financement des hautes écoles cantonales exige une révision partielle de la Constitution (art. 63a, al. 2 et 5, Cst.). En outre, elle impose de remanier toutes les prescriptions qui reposent sur les nouvelles réglementations des compétences. Ce remaniement concerne notamment les dispositions de la LEHE et des ordonnances (ainsi que de la CCoop-HE) qui régissent la planification financière commune, les coûts de référence et les contributions fédérales. Il exigera également de modifier les concordats intercantonaux (AIU / AHES). Si un examen approfondi montre qu'aucune coordination commune ni garantie conjointe de l'assurance-qualité ne sont requises dans d'autres domaines, il faudra aussi abroger l'art. 63a, al. 3, 4 et 5, Cst. Dans ce cas, il conviendra également d'envisager une révision partielle de l'art. 61a, al. 1 et 2, Cst., car les hautes écoles ne feront plus partie de la coordination commune de l'espace suisse de formation.

2.1.3.Conséquences financières

Si les cantons doivent répondre seuls du financement des hautes écoles cantonales, les finances de la Confédération seront allégées, au détriment des cantons, d'un montant égal aux contributions versées en application de la LEHE en faveur du groupe de tâches « Formation et recherche ». En 2025, le financement fédéral accordé en vertu de la LEHE représentait plus de 1471 millions de francs (contributions de base aux universités et aux HES : 1341 millions ; contributions d'investissements et participations aux frais locatifs : 101 millions ; contributions liées à des projets : 30 millions).

De plus, la Confédération verse chaque année quelque 3 millions de francs aux institutions et organes chargés de piloter le système des hautes écoles (CSHE, swissuniversities, CSA, Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité [AAQ]). Il conviendra d'examiner si cette participation sera encore opportune ou nécessaire en cas de nouvelle répartition des compétences.

L'allègement des finances fédérales sera compensé en faveur des cantons en vue de l'équilibre du bilan global du projet « Désenchevêtrement 27 ».

Étant donné que les contributions de base de la Confédération servent également à financer une partie de la recherche, l'éventuel examen approfondi de la présente variante devra déterminer les mesures à prendre en la matière (par ex. prise en compte dans le bilan global ou modification de l'encouragement de la recherche par la Confédération).

Par ailleurs, la charge administrative de la Confédération diminuera quelque peu si les instruments de financement et de coordination visés dans la LEHE sont supprimés. À l'inverse, celle des cantons augmentera. Plus le besoin de coordination intercantonale ou de coordination entre les cantons et la Confédération sera important, plus la charge des

cantons sera élevée. Compte tenu du niveau de détail actuel de la mesure, l'ampleur des charges et des allègements ne peut pas encore être chiffrée.

2.1.4.Évaluation

La présente variante ne fait pas l'unanimité au sein du groupe de travail.

Les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération et des cantons estiment que le désenchevêtrement du financement compromettra la subsidiarité, car les moyens requis aux fins de la compensation des contributions fédérales dépasseront les capacités budgétaires des cantons responsables des hautes écoles, notamment celles des cantons financièrement faibles qui ont des hautes écoles de petite taille. De l'avis de ces représentants, les effets du désenchevêtrement seront en particulier perceptibles à moyen et à long termes compte tenu, notamment, de la forte hausse prévue du nombre d'étudiants en Suisse en raison de la croissance démographique et du besoin accru de personnel qualifié indigène. Ces représentants pensent que les articles constitutionnels sur la formation et la LEHE ont permis d'optimiser la subsidiarité dans le cadre de la tâche commune en vigueur.

Les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération jugent quant à eux plus favorablement les incidences de la présente variante sur la subsidiarité. Les cantons gèrent déjà leurs hautes écoles de manière autonome ; en cas de désenchevêtrement du financement, ils disposeront de toutes les ressources financières destinées à ce domaine, car les fonds alloués actuellement par la Confédération seront mis à leur disposition en vue de l'équilibre du bilan global du projet « Désenchevêtrement 27 ». En théorie, la présente variante permet également à la Confédération et aux cantons de continuer à piloter conjointement le contenu de domaines transversaux spécifiques (par ex. qualité, diplômes, accréditation).

Dans l'ensemble, la présente variante n'aura pas d'incidence sur l'équivalence fiscale, car la suppression des ressources fédérales s'accompagnera de l'abrogation des prescriptions fédérales qui les régissent. Quelques membres du groupe de travail soulignent que le désenchevêtrement du financement renforcera encore la coordination entre les décideurs, les bailleurs de fonds et les bénéficiaires, car ces trois rôles reviendront aux cantons. D'autres membres du groupe font en revanche valoir qu'un canton responsable d'une haute école ne sera pas le seul à bénéficier de la présence de cet établissement sur son territoire, mais que les étudiants provenant d'autres cantons et l'économie dans son ensemble en profiteront aussi. Par conséquent, ils considèrent que la suppression des contributions fédérales péjorera l'équivalence fiscale. Le coût des études fait cependant déjà l'objet d'une compensation intercantonale à travers les contributions prévues dans l'AIU et l'AHES.

Les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération pensent que la suppression des contributions fédérales se traduira par des allègements administratifs. Les représentants du secteur jugent quant à eux que cette suppression diminuera la coordination entre les hautes écoles et, par conséquent, accentuera le risque de redondances et d'inefficacité du système.

Ils estiment par ailleurs que le désenchevêtrement du financement réduira l'efficacité (qualité de l'enseignement et de la recherche et, à plus long terme, de l'infrastructure notamment) des hautes écoles cantonales ou du système des hautes écoles dans son ensemble. Leur avis repose sur la réforme du fédéralisme que l'Allemagne a opérée en 2006 et qui a eu des conséquences imprévues pour l'enseignement supérieur (suppression de la planification commune en matière de hautes écoles [loi-cadre pour l'enseignement supérieur (*Hochschulrahmengesetz*)], abandon de la tâche « construction des hautes écoles » que l'État fédéral et les Länder exécutaient de manière conjointe)⁸. Tout en tenant compte des différences qui séparent le système fédéral suisse du système fédéral allemand, ces représentants considèrent qu'il est nécessaire d'examiner en détail la possible transposition de ces résultats à la Suisse lors de travaux ultérieurs. Il est probable qu'un désenchevêtrement du financement morcellera de nouveau l'espace des hautes écoles entre les établissements cantonaux et les EPF. Étant donné que les hautes écoles de petite taille ont tendance à bénéficier davantage que la moyenne des contributions de base, ils seraient particulièrement touchés par un désenchevêtrement du financement. La limitation de ces contributions est susceptible de compliquer l'acquisition de fonds de tiers (FNS, Innosuisse, UE) sur une base concurrentielle et d'accroître encore plus les effets négatifs du désenchevêtrement. Le risque de voir apparaître un système des hautes écoles à deux vitesses est donc jugé élevé. Les représentants du secteur craignent également que la définition de l'offre d'études ne soit plus fondée en priorité sur des considérations scientifiques ou des critères permettant d'atteindre les objectifs de la politique des hautes écoles. Par ailleurs, ils s'inquiètent du risque que les cantons allouent trop peu d'argent à l'enseignement supérieur sur la base d'une stratégie court-termiste, malgré la compensation prévue dans le bilan global, ou qu'ils ne soient plus en mesure de garantir un enseignement et une recherche de haute qualité en raison du nombre croissant d'étudiants.

À l'inverse, les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération pensent que la présente variante n'aura pas d'incidence sur l'efficacité, car les cantons sont d'ores et déjà chargés du pilotage de leurs hautes écoles et supportent la plupart des coûts. Ces représentants ajoutent que des mécanismes de financement et des organes de coordination intercantonaux sont déjà en place et qu'une coordination et une assurance-qualité nationales demeureront possibles en cas de besoin. À leur avis, les cantons continueront en outre de disposer de toutes les ressources en raison de la compensation dans le bilan global, y compris des ressources provenant d'autres groupes de tâches. Ils pourraient donc même allouer davantage de moyens à l'enseignement supérieur après le désenchevêtrement. Par ailleurs, ces représentants indiquent qu'il est impossible de partir du principe que la Confédération aura plus de moyens pour répondre au nombre croissant d'étudiants. Rien n'est moins sûr au vu de la pression constante des dépenses en faveur de l'armée et de l'AVS sur le budget fédéral.

Selon les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération, la présente variante supprimera les éventuelles incitations inopportunes qui peuvent

⁸ Exemples : Vera MÜLLER (2024), *Hochschulbau : Zur prekären baulichen Infrastruktur der Universitäten*, in : *Forschung und Lehre* ; KMK (2016) : *Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungstaus im Hochschulbereich - Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11.02.2016* ; Deutscher Bundestag (2014) : *Bund soll in Hochschulen investieren können* ; Ursula MÜNCH (2011) : *Bildungsföderalismus im Hochschulbereich*, in : *Die Hochschule* 1/2011

découler de l'actuelle interdépendance des financements (par ex. planification de projets d'infrastructure non prioritaires en raison des ressources fédérales disponibles ou participation de la Confédération au financement de projets d'infrastructure qui auraient été réalisés même sans son soutien [effets d'aubaine]). De plus, le désenchevêtrement du financement permettra à leur avis de supprimer l'incitation inopportune à augmenter les volumes qui peut être créée par les contributions de base prévues dans la LEHE. Les représentants du secteur doutent quant à eux de l'existence d'incitations inopportunes de grande ampleur dans les projets d'infrastructure, car les cantons doivent prendre en charge la plupart des coûts.

Ils rejettent le désenchevêtrement du financement, craignant que celui-ci ne nuise à l'efficacité et à l'efficacité du système des hautes écoles, c'est-à-dire à un enseignement et une recherche de haute qualité. De plus, les représentants du secteur considèrent que la présente variante ne respecte pas le principe de subsidiarité, notamment en relation avec les cantons financièrement faibles qui ont des hautes écoles de petite taille. De même, ils estiment qu'en l'absence de preuves, il faut relativiser « l'incitation supposée » à accroître le nombre d'étudiants, notamment car les contributions de base ne sont pas des contributions par tête (voir le ch. 1.4).

Dans une perspective de désenchevêtrement les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération sont plus favorables à cette variante. À leur avis, cette variante réduira les dépendances qui posent notamment problème lorsque les finances fédérales sont à la peine et permettra aux cantons de piloter en toute autonomie les tâches et l'ensemble des ressources financières liées aux hautes écoles.

2.2. Variante 2 – Désenchevêtrement partiel : concentration des contributions fédérales sur des domaines spécifiques d'importance nationale (médecine, infrastructures de recherche nationales)

2.2.1. Orientation générale

La Confédération continue d'exploiter et de financer les hautes écoles fédérales, à savoir les EPF, la HEFSM et la HEFP.

De leur côté, les cantons gèrent et financent eux-mêmes les hautes écoles et autres établissements d'enseignement supérieur présents sur leur territoire, comme dans la variante 1. En conséquence, la Confédération ne subventionne plus de manière générale toutes les filières des hautes écoles au moyen des contributions de base, des contributions d'investissements et des participations aux frais locatifs ainsi que des contributions liées à des projets prévues dans la LEHE. En revanche, elle soutient les cantons dans des domaines spécifiques qui revêtent une importance systémique sur le plan national, telles les formations médicales essentielles du point de vue de la politique de la santé et des hautes écoles. Une autre possibilité consiste à encourager de manière centralisée les infrastructures de recherche des hautes écoles qui présentent un intérêt national, en plus du soutien existant du FNS (et donc indirectement de la Confédération).

Dans ce cas de figure, la participation financière de la Confédération est déterminante, et celle-ci verse des contributions de base ou des contributions d'investissements spécifiques pour garantir un espace suisse des hautes écoles de grande qualité (y c. ses relations internationales) et préserver les intérêts du pays.

Pour ce qui est de la formation médicale, on peut envisager que la Confédération prenne en charge les coûts liés à l'accroissement du nombre de places d'études disponibles dans les universités cantonales et, le cas échéant, développe l'offre correspondante du domaine des EPF. Un problème particulier qui exige des approfondissements concerne les places de formation clinique dans les hôpitaux. À l'heure actuelle, celles-ci sont considérées comme le principal goulet d'étranglement et la raison pour laquelle le nombre de places d'études ne peut pas être augmenté ou ne peut l'être que de manière limitée.

Concernant les infrastructures de recherche onéreuses, il est possible de prévoir que la Confédération participe financièrement à celles qui ont une importance nationale, c'est-à-dire qui figurent dans la Feuille de route suisse pour les infrastructures de recherche. Le SEFRI publie cette feuille de route depuis 2011 et la met à jour tous les quatre ans. Il l'utilise comme instrument de planification stratégique pour coordonner les efforts au niveau national. Le processus d'élaboration de la feuille de route sert principalement à la préparation et à la priorisation, par les organes et institutions responsables, des futurs investissements à long terme dans des infrastructures de recherche nationale planifiées. Pour le moment, cette feuille de route n'est pas considérée comme un instrument permettant le financement d'infrastructures par la Confédération. Les hautes écoles et les établissements de recherche sont responsables du développement, du financement et de l'entretien des infrastructures de recherche. En cas de désenchevêtrement partiel, la Confédération assumera une part déterminante des coûts des infrastructures figurant dans la feuille de route. Celle qui a été établie pour 2023 comprend 14 nouveaux projets d'infrastructure nationaux, dont 10 proviennent des hautes écoles cantonales et 6, du domaine des EPF, 2 projets étant menés conjointement.

En dehors du processus d'élaboration de la feuille de route, la Confédération participe déjà au financement de 16 infrastructures de recherche pour la période allant de 2025 à 2028. En application de l'art. 15 de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; [RS 420.1](#)), elle prend en charge une part maximale de 50 % des coûts de construction et d'exploitation (montant total de 149 millions de francs au plus ; le financement fédéral se limite à une période de financement et doit être renouvelé le cas échéant). Les infrastructures de recherche peuvent également recevoir un soutien financier du FNS et des Académies suisses des sciences.

Par ailleurs, la Confédération supporte déjà la totalité des coûts liés aux infrastructures de recherche du domaine des EPF, qui, dans le cas des accélérateurs de particules, peuvent être utilisées gratuitement par les chercheurs universitaires.

Afin de maintenir l'espace suisse de formation institué par les articles constitutionnels sur la formation adoptés en 2006 et pris en charge conjointement par la Confédération et les cantons (art. 61a Cst.), les organes communs à la Confédération et aux cantons peuvent toujours coordonner la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et s'assurer de la qualité de la formation (voir le commentaire de la variante 1).

En cas d'adoption de la variante proposée, la compétence de la Confédération concernant l'encouragement de la recherche et de l'innovation (art. 64 Cst.) sera maintenue ou adaptée au modèle choisi.

2.2.2. Nécessité de légiférer

La désenchevêtrement partiel doit impérativement s'accompagner d'une révision partielle de la Constitution (art. 63a, al. 2 et 5, Cst.) ainsi que de la LEHE et des dispositions d'exécution qui s'y rapportent. Il exige également de modifier les concordats intercantonaux (AIU / AHES). Si la Confédération participe financièrement aux coûts des infrastructures de recherche figurant dans la feuille de route, une révision partielle de la LERI s'imposera également.

Avant d'appliquer la présente variante, il faudra examiner en détail les nouveaux rôles de la Confédération et des cantons. L'examen requis concerne notamment l'ampleur du soutien financier de la Confédération dans les domaines médicaux susmentionnés (jusqu'à la prise en charge complète des coûts inhérents à ces domaines), en particulier la réglementation des places de formation clinique dans les hôpitaux universitaires et formateurs cantonaux et, comme dans la variante 1, la nécessité éventuelle de maintenir une coordination commune à l'échelle nationale et de garantir la qualité de l'enseignement supérieur.

2.2.3. Conséquences financières

Les conséquences financières dépendront de l'approche retenue et de la prise en charge intégrale ou partielle des coûts d'un domaine spécifique (par ex. médecine ou infrastructures de recherche) par la Confédération.

Comme la variante 1, le désenchevêtrement partiel entraînera la suppression des contributions que la Confédération verse en application de la LEHE aux universités et aux HES cantonales et qui représentent 1471 millions de francs (état : 2025). Dans le domaine médical (y c. la médecine dentaire et vétérinaire), la Confédération prendra en charge non seulement les coûts qui lui incombent à l'heure actuelle, mais aussi ceux des cantons. En 2023, ces coûts s'établissaient à environ 1485 millions de francs, dont 19 % (285 millions) étaient assumés par la Confédération⁹. Ils englobent les coûts de l'enseignement, de la recherche et du développement, de la formation continue et des prestations de service, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par d'autres sources telles que les fonds de tiers (583 millions), les contributions des étudiants (33 millions), d'autres revenus (337 millions) provenant, par exemple, de prestations de service à caractère public (par ex. frais de traitement à l'hôpital vétérinaire ou dans une clinique dentaire, examens de médecine légale, examens de laboratoire auprès d'établissements de médecine humaine et vétérinaire) et les contributions aux coûts de recherche indirects pour des projets de recherche du FNS et d'Innosuisse.

⁹ OFS, *Finances des hautes écoles (SIUS-FIN)*

Ces chiffres correspondent uniquement aux charges des hautes écoles qui figurent dans les comptes des universités. Étant donné que la formation en médecine humaine est réalisée majoritairement dans des hôpitaux universitaires et que toutes les universités ne présentent pas les coûts de ces derniers de la même façon, il faut supposer que les données de l'OFS utilisées pour les besoins de la présente analyse n'intègrent pas entièrement les coûts effectifs de la formation médicale.

Encore en cours, le projet « Relevé des coûts pour la formation universitaire et la recherche en médecine humaine » (EKOH) de la CSHE vise à déterminer les coûts totaux réels de la formation en médecine humaine générés dans les universités et les hôpitaux universitaires¹⁰. En 2023, les coûts moyens de l'enseignement par étudiant et par an et les coûts de recherche par étudiant après déduction des fonds de tiers (indicateur de coûts III) s'inscrivaient à 105 260 francs. Pour 9960 étudiants¹¹, cela représente 1048 millions de francs par an. Si la présente variante est mise en œuvre, la Confédération devra en outre assumer les coûts de la formation de base dans la médecine dentaire et vétérinaire (121 millions), de la formation approfondie dans tous les domaines médicaux (doctorants en médecine humaine, dentaire et vétérinaire ; 139 millions), de la recherche et du développement (à moins qu'ils ne soient pris en compte dans l'indicateur de coûts III du projet EKOH¹² ; 360 millions), de la formation continue (43 millions) et des prestations de service (17 millions), qui sont actuellement pris en charge par la Confédération ou les cantons. Les coûts à la charge de la Confédération s'élèveraient donc à quelque 1728 millions de francs par an¹³.

La Feuille de route suisse pour les infrastructures de recherche 2023¹⁴ présente les conséquences éventuelles (ordres de grandeur) d'une hausse de la participation fédérale au financement des infrastructures de recherche d'importance nationale. Les 14 projets qui y figurent occasionneront des coûts de 788 millions de francs sur la période quadriennale allant de 2025 à 2028, dont 430 millions à la charge de la Confédération¹⁵. À supposer que ces dépenses se confirment et que la Confédération participe aux coûts de manière déterminante, il est possible que ces projets coûtent entre 300 et 350 millions de francs sur une période FRI, soit près de 90 millions par an.

Les incidences sur la charge administrative dépendent des modalités de mise en œuvre et devront être examinées plus précisément si la présente variante est approfondie.

Le transfert de coûts sera compensé dans le bilan global du projet « Désenchevêtrement 27 ».

¹⁰ <https://shk.ch/fr/documentation/publications/227-projet-ekoh>

¹¹ Nombre d'étudiants en médecine humaine (hors médecine dentaire et vétérinaire) dans les hautes écoles cantonales durant l'année académique 2024-2025 (niveaux bachelor et master) d'après la statistique SHIS-studex de l'OFS, sans les doctorants (5069 étudiants)

¹² L'indicateur de coûts III du projet EKOH répartit les coûts de la recherche entre tous les étudiants, y compris les doctorants. Le montant de 1048 millions de francs ne comprend donc pas encore les coûts de la recherche en médecine humaine, dentaire et vétérinaire qui sont imputables aux doctorants.

¹³ Chiffres provenant de nouveau de la statistique SHIS-FIN de l'OFS. À noter là encore que les coûts des hôpitaux universitaires ne sont pas entièrement pris en compte dans ces compléments sur les coûts de la formation de base en médecine humaine.

¹⁴ https://www.sbf.admin.ch/dam/fr/scd-web/erBdeORsG1Z5/Roadmap_Forschungsinfrastrukturen_2023_Teil_1_FR.pdf

¹⁵ La feuille de route mentionne des contributions de l'ordre de 119 millions de francs au titre de l'art. 47 LEHE. Ces contributions n'ont cependant pas été approuvées ; on part donc du principe que les responsables des projets ont obtenu ces fonds auprès d'autres sources.

2.2.4.Évaluation

Les représentants du secteur évaluent la présente variante de la même manière que la variante 1. Selon eux, le désenchevêtrement du financement dans des domaines sans importance nationale (c'est-à-dire autres que la médecine et les infrastructures de recherche nationales) aura des incidences négatives non seulement sur le plan de la subsidiarité (en particulier, HES et hautes écoles cantonales sans faculté de médecine), mais aussi sur celui de l'efficacité et de l'efficacé (coordination, assurance-qualité, offre). Ils conviennent toutefois que des gains d'efficacité et d'efficacé sont possibles du fait de la concentration du financement fédéral sur des domaines spécifiques qui revêtent une importance systémique à l'échelle nationale. À leur avis, cette concentration permettra, notamment dans le domaine médical, d'accroître la transparence des coûts, tout en garantissant la formation d'un nombre approprié de médecins pour répondre à un besoin essentiel de la société. Les représentants du secteur craignent toutefois que, plus encore que la variante 1, la présente variante n'accroisse le risque d'un système des hautes écoles à deux vitesses.

À la différence de la variante 1, la présente variante est désapprouvée par les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération, ceux-ci estimant qu'une participation fédérale accrue dans le domaine médical compromettra la subsidiarité. Ils rappellent que les cantons sont les principaux responsables de l'organisation et du financement du secteur de la santé, qu'ils sont chargés du financement et de la planification des hôpitaux et qu'ils doivent veiller à la formation d'un nombre suffisant de soignants et de personnel de santé. Étant donné que les cantons prennent déjà en charge la majeure partie des coûts qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'assurance obligatoire des soins, les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération ont du mal à comprendre en quoi la formation d'un nombre supplémentaire d'étudiants en médecine dépassera leurs capacités. À leur avis, les instruments actuels (contributions AIU) permettent également aux cantons de gérer les problèmes existants. Les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération ajoutent que la présente variante ne supprimera pas le goulet d'étranglement concernant les places de formation clinique.

D'autres font valoir qu'à la différence des autres filières, la Confédération réglemente la formation universitaire, la formation postgrade, la formation continue et l'exercice des professions médicales universitaires dans la loi sur les professions médicales (LPMéd ; [RS 811.11](#)) et que le test d'aptitudes pour les études de médecine et l'attribution connexe des places d'études aux hautes écoles appliquant un numerus clausus fonctionne dans une large mesure de manière centralisée. Enfin, des parlementaires fédéraux demandent que le Conseil fédéral prenne des mesures ambitieuses et efficaces contre la pénurie de médecins (par ex. motions [23.3854](#) [Hurni] « Pénurie de médecins en Suisse. Mieux vaut prévenir que guérir ! » et [23.3293](#) [Roduit] « Numerus clausus. En finir avec une sélection des étudiants en médecine sur des critères autres que de compétences et de qualité »).

En ce qui concerne les infrastructures de recherche nationales, les projets figurant dans la feuille de route n'ont pas, de l'avis des représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération, une portée budgétaire qui justifierait un transfert de compétences à la Confédération. Les représentants du secteur soulignent cependant que

le besoin d'infrastructures de recherche performantes augmente régulièrement dans tous les domaines scientifiques à mesure que les projets de recherche multidisciplinaires et les technologies progressent et qu'en dépit d'une bonne évaluation dans la feuille de route, le financement des projets est parfois difficile.

La nouvelle interface que la présente variante crée entre la formation (Confédération) et les établissements de formation (cantons) est jugée défavorablement sur le plan de l'efficacité et de l'efficacités. On craint que cette interface n'entraîne une hausse des charges de coordination, une perte de performance et une asymétrie entre les places d'études et les places de formation clinique, voire l'absence de solutions de remplacement.

En outre, les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération estiment que la concentration des ressources fédérales sur des domaines spécifiques risque de créer des incitations inopportunes et une distorsion de l'offre. Il est possible à leur avis que les cantons utilisent les fonds fédéraux à leur disposition pour mettre sur pied des offres de formation pour lesquelles la demande n'est pas suffisante ou qui sont trop onéreuses.

Selon ces représentants, la présente variante est moins favorable que la situation actuelle ou la variante 1, car elle accroît encore les interdépendances dans le secteur de la santé, qui se distingue déjà par son enchevêtrement, et crée de nouvelles incitations inopportunes. Pour les mêmes motifs qu'ils ont indiqués en lien avec la variante 1 (efficacité, efficacité, subsidiarité), les représentants du secteur évaluent la présente variante plus défavorablement que la situation actuelle. De plus, ils pensent que la concentration des ressources fédérales sur des domaines spécifiques conduira à une refonte complète de la politique fédérale et cantonale en matière de hautes écoles, soulèvera de nombreuses questions complexes et entraînera des dépendances.

3. Appréciation et recommandations

De l'avis des représentants du secteur, la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons garantit un enseignement supérieur de haute qualité. Cette compétence commune de la Confédération et des cantons évite un morcellement de l'espace suisse des hautes écoles entre les cantons, d'une part, et le domaine des EPF, d'autre part. En l'espèce, le rôle de coordination que la Confédération et les cantons assument conjointement dans le cadre d'organes communs, dont la CSHE, est primordial. Les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération et des cantons recommandent donc de s'en tenir à la situation actuelle. À leur avis, une modification des compétences en matière de financement risque de compromettre la qualité et l'efficacité de l'enseignement supérieur et des activités de recherche en Suisse. Toujours selon les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération, un examen approfondi de la future orientation de la politique fédérale et cantonale en matière de hautes écoles doit porter sur la totalité du système et tenir compte en particulier des liens étroits qui existent entre l'encouragement des hautes écoles et la promotion de la recherche. Au vu de la complexité et du temps nécessaire à l'étude de cette question, les représentants du

secteur à l'échelon de la Confédération estiment que cet examen doit être réalisé en dehors du projet « Désenchevêtrement 27 ». Ils jugent par ailleurs qu'il est indispensable d'analyser les expériences faites dans l'enseignement supérieur en Allemagne par suite de la réforme du fédéralisme. Des débats et des examens sont déjà menés à ce propos. Les évaluations passées et en cours qui sont exécutées tous les quatre ans en application de l'art. 69 LEHE constituent une base importante.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération pensent qu'il peut être judicieux d'approfondir le désenchevêtrement du financement et, partant, la suppression des contributions fédérales aux hautes écoles cantonales. Ces représentants soulignent que les cantons prennent déjà en charge la majeure partie du financement de leurs hautes écoles et qu'ils les gèrent eux-mêmes dans une large mesure. À leur avis, un désenchevêtrement complet attribuera aux cantons l'exercice des différentes fonctions (décideurs, bailleurs de fonds et bénéficiaires), ce qui permettra de supprimer les éventuelles incitations inopportunes et les dépendances financières. Dans cette variante, les contributions financières n'auront pas d'affectation obligatoire, et les cantons pourront décider librement de leur utilisation et de l'exécution des tâches. Reste à savoir dans quelle mesure les deux EPF, gérées de manière autonome, sont effectivement liées à l'enseignement supérieur. Le projet « Désenchevêtrement 27 » est la plateforme idéale pour cet examen approfondi, car l'obligation d'aboutir à un bilan global équilibré garantit qu'aucun échelon de l'État ne bénéficie d'un allègement au détriment d'un autre en cas de modification des compétences. Selon les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération, le projet « Désenchevêtrement 27 » implique un nombre de perspectives supérieur à celui des représentants du secteur, ce qui permet d'arriver à la vue d'ensemble requise et de mieux tenir compte des différents défis.

La question de savoir si la Confédération restera compétente pour HEFP – ce que suppose cette variante – devra être examinée dans le cadre des travaux menés concernant le domaine de la formation professionnelle.