

## **Révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE) et de l'ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles (Ordonnance sur les constructions des hautes écoles)**

Madame, Monsieur,

Nous nous référons au courrier du président de la Confédération, daté du 17 mai 2016, nous invitant à nous prononcer sur les deux projets d'ordonnance cités en titre. Par la présente, nous avons l'avantage de vous communiquer la position du Conseil d'État du canton de Neuchâtel. Elle se limite à l'O-LEHE, l'ordonnance sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles n'appelant pas de remarques de sa part.

### **1. Droit aux contributions (Chapitre 2, art. 3 à 6)**

La demande de reconnaissance du droit aux contributions doit renseigner le DEFR notamment sur « la valeur ajoutée que l'institution apporte par rapport aux établissements existants » (art. 4 al. 2). Cette information supplémentaire ne figure pas explicitement dans la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). On peut la rattacher à la lettre c. de l'article 45 alinéa 1 LEHE, tout en rappelant que, selon le Conseil fédéral, l'obligation d'optimiser l'offre de formation ne s'adresse qu'aux nouvelles hautes écoles (Message LAHE, du 29 mai 2009, FF2009 4076, 4163). C'est d'ailleurs ce que laisse entendre le terme « existants ». L'article 4 alinéa 2 du projet O-LEHE devra donc être interprété dans ce sens que ses destinataires sont exclusivement les nouvelles hautes écoles.

La demande de reconnaissance du droit aux contributions doit aussi renseigner sur « le besoin public auquel répondent les filières d'études proposées ainsi que la cohérence de leurs contenus ou des diplômes délivrés avec la politique publique de formation » (art. 4 al. 1, let. d.). On peut se demander si ce critère ne fait pas doublon avec celui, prévu à la lettre c., d'une information sur « les activités d'enseignement et de recherche de la haute école (...) et son mandat public ». Le Rapport explicatif n'est pas très explicite sur ce point et il serait opportun d'examiner si le maintien de la lettre d. s'impose.

Par ailleurs, de manière générale, les informations sollicitées à l'appui de la demande de reconnaissance du droit aux contributions ne devraient pas alourdir la charge administrative des hautes écoles. À cette fin, le DEFR est invité à examiner si une procédure plus simple ne devrait pas être prévue, comme la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) l'a voulu pour la procédure d'accréditation.

### **2. Contributions de base (Chapitre 3, art. 7 à 12)**

De très nombreuses variantes chiffrées ont été présentées, selon les scénarios proposés, lors des séances de la CSHE. Il est apparu que suivant la variante et la pondération des différents critères dans les deux piliers des contributions de base, en particulier dans celui de la recherche, les montants versés à certaines hautes écoles augmentaient ou diminuaient en comparaison du système en vigueur aujourd'hui sous la loi sur l'aide aux universités (LAU), pour les mêmes années de référence ; c'était par exemple le cas de l'Université de Neuchâtel, qui voyait ses contributions de base diminuer dans pratiquement tous les

scénarios. On comprendra que l'intérêt de soutenir une variante plutôt qu'une autre puisse être guidé par le souci légitime d'assurer au moins les mêmes contributions de base aux hautes écoles avec le futur système de financement.

La position du canton de Neuchâtel est mue uniquement par les considérations qui ont présidé à l'adoption de la LEHE et qui s'inscrivent dans la continuité du système actuel du financement des universités et des hautes écoles spécialisées. Le maintien du *statu quo* dans le financement des hautes écoles dès 2017 se veut la traduction des particularités de ces deux types d'écoles, dont l'article 2 alinéa 2 de la LEHE se fait l'écho. La mission des hautes écoles universitaires (HEU) est axée sur la recherche, celle des hautes écoles spécialisées (HES) est plutôt tournée vers la pratique. La part respective des coûts de la recherche dans les coûts globaux pour les HEU et pour les HES exprime cette réalité. De plus, le cursus professionnalisant des premières est sanctionné par un Master, alors que le diplôme professionnalisant est le Bachelor pour les secondes, le domaine de la musique excepté ; le profil différent du cursus suivi dans les HEU et les HES trouve, lui aussi, un ancrage dans la LEHE (art. 26 al. 2).

C'est sur la base de ces considérations que notre autorité se détermine sur le nouveau système de financement des hautes écoles.

## 2.1 Clef de répartition des contributions pour les hautes écoles (art. 7)

Le Conseil d'État est favorable à la **Variante 1**. Soit une clef de répartition :

- *pour les Universités*, de 70% en fonction des prestations en matière d'enseignement et de 30% en fonction des prestations en matière de recherche ;
- *pour les HES*, de 85% en fonction des prestations d'enseignement et de 15% en fonction des prestations de recherche.

Cette clef de répartition correspond à la pratique actuelle pour les universités, tandis que les HES voient la pondération pour le pilier recherche doubler, par rapport à ce que prévoit l'actuelle loi sur les hautes écoles spécialisées. **Aussi, le Conseil d'État propose, pour les HES, de prévoir une clef de répartition de 90% et 10% pendant une phase transitoire qui correspondrait à la prochaine période FRI, soit jusqu'en 2020.** Au terme de cette période transitoire, la Variante 1 s'appliquerait pleinement. Il s'agirait donc d'adopter une variante mixte, combinant la Variante 1 pour les universités et la Variante 2 pour les HES. Ce faisant, cette répartition entre les piliers enseignement et recherche dans les HES prendrait déjà en compte la part plus importante en matière de recherche que réalisent certaines HES aujourd'hui, d'une part, tout en permettant aux autres HES, moins performantes dans ce domaine, d'améliorer leurs prestations de recherche sans une diminution importante de leurs contributions de base, d'autre part. Le Conseil d'État n'ignore pas que le fonds de cohésion a pour vocation de tempérer les effets de contributions moins élevées ; il rappelle, cependant, que son seuil de déclenchement est fixé à plus de 5% de baisse des contributions de base, à raison du changement de la méthode de calcul.

Le choix de la **Variante 2** (HEU, 80%/20% ; HES 90%/10%) dénaturerait le système actuel. Tout d'abord, accorder un poids plus grand au pilier enseignement (80%) pour les universités, au détriment de celui de la recherche (20%), reviendrait à gommer les spécificités propres aux HEU et aux HES, un écart de 10%, au lieu de 15%, dans le pilier recherche n'étant plus suffisamment significatif entre ces deux types d'écoles. Ensuite, cette variante contredirait la volonté du législateur d'instiller plus de concurrence entre les hautes écoles de même type ; or une concurrence loyale entre HEU ne peut exister que dans le pilier recherche, les petites et moyennes universités ne pouvant rivaliser avec les grandes s'agissant du nombre d'étudiants (pilier enseignement).

## 2.2 Contributions versées pour l'enseignement : répartition entre les universités (art. 8)

La **Variante 1** est soutenue par le Conseil d'État. Elle est la conséquence logique du choix de la **Variante 1** quant à la clef de répartition.

## 2.3 Contributions versées pour l'enseignement: répartition entre les hautes écoles spécialisées (art. 9)

Le Conseil d'État, pour la même raison, soutient la **Variante 1**, si sa proposition pour la phase transitoire devait être écartée ; si tel n'était pas le cas, il soutiendrait alors la **Variante 2** (répartition de la part de 90%).

## 2.4 Contributions versées pour la recherche : répartition entre les universités (art. 10)

Logiquement, le choix du Conseil d'État va à la **Variante 1**. Il relève, toutefois, que le texte de l'alinéa 3, lettre c. prévoit que la part de 22%, provenant des fonds de projets du FNS et de l'UE, allouée aux universités est répartie à raison notamment de 5,5% selon l'activité de recherche comprenant tous les projets développés par une université exprimés en mois-projet par « professeur », alors que le Rapport explicatif précise qu'il s'agit des mois-projets par « personnel scientifique, à savoir des équivalents plein-temps du personnel SIUS 51 à 53 » (chiffre 2.1.2). Or, les acteurs de la recherche dans les HEU ne sont pas seulement « les professeurs », mais l'ensemble de leur « personnel scientifique ». Lors des discussions au sein de la Conférence spécialisée et à la CSHE, un consensus avait été trouvé afin que les critères de calcul reflètent la réalité des activités de recherche donnant lieu à financement via les contributions de base. Ce consensus serait imparfaitement traduit si la version actuelle de l'article 10 alinéa 3, lettre c. était maintenue. **Le Conseil d'État demande, par conséquent, que les termes « par personnel scientifique » figurent dans le texte de l'ordonnance à la place de celui de « professeur ».**

Par ailleurs, dans le pilier « recherche », 5.5% sont également alloués « selon le nombre de mois-projets », mais en fonction seulement de la durée contractuelle de chaque projet (art.10 al. 3, let. b.). Ne plus mentionner, comme critère de calcul, le nombre de mois-projets « par personnel scientifique » rompt avec la pratique actuelle sous la LAU. On ne trouve aucune explication dans le Rapport explicatif et cette rupture n'est pas justifiée ; la maintenir reviendrait à désavantager aussi les HEU de taille moyenne, lesquelles ne peuvent escompter les mêmes économies d'échelle que les HEU plus grandes, lors d'un investissement en matériel lourd, par exemple. La LAU prend en considération cette donnée de fait et rien ne permet d'y renoncer sous le régime de la LEHE, sauf à introduire une distorsion de concurrence au préjudice de certaines HEU, à raison de leur taille uniquement et non pour des motifs liés à leur dynamisme en matière de projets de recherche.

**Le Conseil d'État souhaite donc que le calcul des « mois-projets » se fasse « par personnel scientifique » pour la totalité des 11% qu'ils représentent dans le pilier « recherche ».**

## 2.5 Contributions versées pour la recherche : répartition entre les hautes écoles spécialisées (art. 11)

Le Conseil d'État soutient la **Variante 1**, si sa proposition pour la phase transitoire devait être écartée ; si tel n'était pas le cas, il soutiendrait alors la **Variante 2** (répartition de la part de 10%).

## 2.6. Versement (art. 12)

L'article 12 alinéa 1 introduit le principe de la synchronisation de l'année de contribution et de l'année de versement. La contribution de l'année 2017 sera versée en 2017. Dans le

système actuel, LAU, la subvention 2016 sera due pour l'année 2015. Le Conseil d'État relève que la subvention LAU de l'année 2016 est manquante avec le passage à la synchronisation du projet O-LEHE.

Le Tribunal administratif fédéral a jugé que les contributions de base aux universités, selon la LAU, sont versées pour l'année précédente (arrêt du 10 novembre 2015); autrement dit, qu'il n'y avait pas de synchronisation, faute d'une base légale suffisante, notamment. Sur ce point, le Conseil d'État se demande si l'introduction de la synchronisation via l'O-LEHE satisfait à la condition de la base légale.

Le Conseil d'État invite donc le Conseil fédéral à reconsidérer l'introduction de la synchronisation. Il souhaite que le système actuel soit reconduit, soit le maintien du système de versement *a posteriori*. Ainsi, une brèche de financement lors du passage de la LAU à la LEHE pourrait être évitée. L'année 2017 verrait ainsi le versement des dernières subventions LAU.

Si le Conseil fédéral devait introduire le principe de la synchronisation en 2017, la Confédération resterait toutefois débitrice de la subvention 2016 au titre de la LAU. Cette conséquence découle sans contredit de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, précité.

C'est dire que, de l'avis du Conseil d'État, l'alinéa 2 de l'article 12 n'est pas acceptable. Il conditionne, en effet, le versement des contributions LAU à la cessation du droit aux contributions sous la LEHE. Or, le droit aux subventions LAU, année 2016, sera acquis et le paiement exigible en regard du droit en vigueur avant l'entrée en force de l'O-LEHE. La prétention au versement des subventions LAU ne saurait donc dépendre de conditions supplémentaires, envisagées dans un scénario du pire (la perte du droit aux contributions LEHE, autrement dit si une HEU perd son accréditation ou disparaît), et fixées dans une ordonnance déployant un effet rétroactif, que l'intérêt public à l'introduction de la synchronisation ne justifie pas.

**En résumé, la position du Conseil d'État concernant le versement des contributions LEHE est la suivante :**

- **soit, il est renoncé à la synchronisation « année de contribution – année de paiement ». Dans ce cas, le système du versement *a posteriori* est reconduit et le paiement des dernières subventions LAU a lieu en 2017 ;**
- **soit, la synchronisation est introduite en 2017, mais la subvention LAU 2016 reste due et devra être acquittée en 2017.**

### **3. Contributions d'investissements – taux de contribution (Chapitre 4, art. 18 à 28)**

L'article 28 du projet O-LEHE prévoit que le taux de contribution maximal est fixé à 30% des dépenses donnant droit à une contribution. De son côté, la LEHE dispose que la part financée par la Confédération ne peut dépasser 30% des dépenses imputables. Le Conseil d'État est favorable à ce que la formulation de la loi soit reprise dans l'ordonnance. Dans la loi, ce qui est exclu, c'est une part supérieure à 30% ; dans l'ordonnance, on évoque plutôt une expectative maximale de 30%.

### **4. Calcul du fonds de cohésion (Chapitre 10, art. 64 à 68)**

L'article 67 alinéa 1 du projet O-LEHE prévoit que les «hautes écoles qui subissent pendant les années 2017 à 2019 une baisse des subventions de base de plus de 5% par rapport à l'année de référence peuvent obtenir des fonds de cohésion jusqu'à la fin 2024 au plus

tard». Les termes «pendant les années 2017 à 2019 » pourraient laisser accroire que la baisse donnant droit à ces contributions doit se réaliser chaque année, ou en moyenne sur toute la période, ou encore qu'il suffit qu'elle porte sur une seule année durant ces trois ans. Le Rapport explicatif est muet sur ce point. Le Conseil d'État comprend le prescrit du premier alinéa de l'article 67 comme suit :

- toute diminution supérieure à 5% des subventions de base entre 2017 et 2019 donne droit à une contribution du fonds de cohésion, peu importe l'année de sa survenance, même en 2019 seulement ;
- s'agissant de la période au-delà de 2019, le droit à cette contribution dépend de l'existence d'un rapport de temporalité entre l'application du nouveau système de financement et la survenance de la baisse des subventions de base : ainsi, l'année 2020 donnera lieu à une contribution de cohésion si et seulement si la perte supérieure à 5% existait déjà en 2019, et ainsi de suite jusqu'en 2024 ;
- enfin, le versement de la contribution du fonds de cohésion a lieu au même moment que celui de la contribution de base.

Le Conseil d'État croit qu'il serait utile que l'article 67 soit clarifié dans le sens des considérations ci-dessus, qui ont été confirmées par le SEFRI au cours de la période de consultation.

En vous remerciant d'avoir sollicité notre avis, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 29 août 2016

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
J.-N. KARAKASH

*La chancelière,*  
S. DESPLAND