

23 Juin 2011

Convention intercantonale HES-SO

Rapport financier à l'appui du projet définitif

(Annexe C - Condensé)

Principes du système financier

Planification financière 2013 – 2016

Simulations des effets de la nouvelle convention

Ce rapport financier est fourni en accompagnement du projet définitif de nouvelle convention de la HES-SO qui est transmis aux gouvernements des cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Vaud, Valais, Genève et Jura.

| | | |
|------------|---|----------|
| 1 | CONDENSÉ | 2 |
| 1.1 | Synthèse du rapport | 2 |
| 1.1.1 | Evolution du modèle financier | 2 |
| 1.1.2 | Planification financière (= modèle actuel, Sim00) | 4 |
| 1.1.3 | Simulation nouvelle convention (= modèle nouvelle convention, SimNC)..... | 4 |
| 1.2 | Résultats | 5 |
| 1.3 | Conclusion | 7 |
| 2 | ANNEXE | 8 |

1 Condensé

Le projet de convention implique une série de choix et d'évolutions par rapport à la situation actuelle. Ce rapport présente les évolutions attendues au sein de la HES-SO ainsi que les effets de la mise en place de la nouvelle convention.

Les dispositions financières (articles 51 à 57) font l'objet d'un commentaire article par article. Ces commentaires ne sont pas repris ici. Le présent rapport détaille les éléments prévisionnels relatifs aux évolutions attendues au sein de la HES-SO (notamment en termes de volume d'étudiant-e-s) et simule les effets des modifications apportées au système financier sur les contributions des cantons partenaires.

1.1 Synthèse du rapport

1.1.1 Evolution du modèle financier

Le modèle financier actuel (dit « IDHEAP »), entré en vigueur avec la HES-SO dès 1999 (Ingénierie, Economie et Design), a été déployé à l'identique lors de l'introduction de la HES-S2 en 2003 (Santé et Travail social). Le système financier a été considéré comme une des forces de la HES-SO, notamment l'introduction d'un avantage de site, notion qui n'existe pas dans l'accord AHES ou dans les conventions de financement des universités. Toutefois, les équilibres généraux du système HES-SO se sont modifiés par rapport à la situation prévalant à l'introduction du modèle en 1999, notamment en 2008 à la suite de l'entrée dans le système des nouveaux domaines Musique et Arts dont les structures sont éloignées de celles des domaines préexistants. Ces différences historiques et structurelles ont nécessité la mise en place au fil du temps de budgets séparés par groupe de domaines, avec des modalités d'application parfois spécifiques, ce qui complexifie la planification et la compréhension des opérations.

Dans le contexte de la nouvelle convention, les Comités stratégiques ont décidé de maintenir le modèle IDHEAP comme base du système financier de la HES-SO, en adaptant cependant une série de paramètres afin de corriger les effets jugés indésirables comme la complexité des budgets multiples ou encore les distorsions entre les forfaits études (par filière) et le prix de l'avantage de site (moyenne par budget).

Les éléments modifiés dans le cadre de la nouvelle convention sont de deux ordres : les règles découlant directement des articles de la convention d'un part, et les paramètres qui doivent faire l'objet d'une décision dans le cadre des conventions d'objectifs quadriennales, d'autre part.

Les évolutions prévues sont les suivantes :

- **Regroupement des budgets :**

Le regroupement des budgets est une conséquence logique de la convention unique. Ce changement a toutefois des impacts au niveau de la répartition des charges entre les cantons partenaires. Le regroupement des budgets (actuellement au nombre de quatre : SO ; S2 S&TS ; S2 M&A ; HETSR¹) a des impacts du fait de la représentation différente des cantons dans des budgets dont les coûts sont eux-mêmes différents. Toutes choses restant égales par ailleurs, les cantons qui seraient proportionnellement faiblement représentés dans un budget dont le coût par étudiant-e est élevé voient leur situation se péjorer. A l'inverse, les cantons qui seraient proportionnellement fortement représentés

¹ Domaines : SO : Ingénierie et Architecture, Economies et Services, Design ; S2 S&TS : Santé et Travail social ; S2 M&A : Musique et Arts ; HETSR : Arts de la scène (Haute école de Théâtre de Suisse romande)

dans un budget dont le coût par étudiant-e est élevé voient leur situation s'améliorer. Ces effets sont partiellement corrigés par la pondération de l'avantage de site par les flux financiers.

- **Application à l'ensemble du périmètre de la prise en charge par le canton site de la part relative au bien public des étudiant-e-s non AHES² supérieure à 50% d'étudiant-e-s étrangers et étrangères par filière site :**

Ce principe vise à réduire l'impact pour les cantons partenaires de la charge financière relative aux étudiant-e-s non financé-e-s par un canton. Le canton site doit supporter le bien public des étudiant-e-s étrangers et étrangères au-delà des 50% stipulés dans la convention. Dans le modèle actuel, le canton de Genève supporte déjà une charge significative, cette règle étant appliquée depuis 2008 au budget S2 Musique et Arts. L'impact de son extension aux autres domaines est moindre.

- **Droit de codécision pour les cinq cantons/régions partenaires, c'est-à-dire à raison d'un cinquième chacun :**

Il y a actuellement sept droits, dont trois pour la région ARC. Lors des travaux relatifs à la rédaction du projet de convention, il a été prévu que des groupes de cantons soient représentés par un membre au Comité gouvernemental avec un droit de vote et ne paient en conséquence qu'un seul droit de codécision. Cette volonté est matérialisée dans la convention par le terme « cantons/régions » qualifiant soit des cantons, soit des groupes de cantons.

Les cantons de la région ARC désirent être représentés par un seul membre au sein du Comité gouvernemental et, en conséquence, ne payer qu'une seule part de codécision. Techniquement, le nombre de parts de codécision sera alors réduit à cinq dans le cadre des conventions d'objectifs quadriennales. Le poids du pilier codécision reste inchangé à 5% du total du montant à charge des cantons partenaires.

- **Pondération de la clé de répartition de l'avantage de site par les flux financiers :**

On parle d'avantage de site pour décrire les retombées économiques sur l'économie locale du fait de la présence d'une haute école. Cet avantage est d'autant plus important que le nombre d'étudiant-e-s accueilli-e-s est élevé. Les Comités stratégiques ont décidé d'introduire un système de pondération de l'avantage de site par les flux financiers entrants. Cette méthode, en application de l'article 52 alinéa 3, consiste à pondérer la clé de répartition de l'avantage de site entre les cantons partenaires.

La prise en compte des flux financiers intègre de manière plus fine le fait que toute dépense représente une injection dans le circuit économique.

Ce facteur de pondération a aussi l'avantage de prendre en compte des coûts d'enseignement différents selon les filières. Ainsi l'écart entre les forfaits perçus par la haute école (calcul par filière) et le prix de l'avantage de site (calcul sur la moyenne HES-SO) s'en trouve réduit, ce qui atténue les effets pour un canton d'une modification dans la durée des proportions d'étudiant-e-s accueilli-e-s entre filières à coûts de production élevés ou moins élevés.

Les paramètres composant le facteur de pondération sont les enveloppes forfaitaires versées par la HES-SO (au titre des charges courantes et des loyers supplétifs) ainsi que les taxes perçues³. Les forfaits versés représentent la majorité des flux financiers dont bénéficie une haute école ainsi que du budget global de la HES-SO (85% selon planification 2013). Ces paramètres restent directement liés aux volumes d'étudiant-e-s et simples à mesurer.

² De manière simplifiée : les étudiant-e-s étrangers et étrangères venu-e-s en Suisse dans le but d'étudier.

³ Les taxes EHL sont plafonnées au niveau du PFD 2013-2016, ce qui n'a pas d'influence sur la répartition, mais protège le canton de Vaud en cas de modification du système de taxes des étrangers et étrangères de l'EHL, cette dernière étant indépendant sur ce point.

▪ Mesures pérennes d'atténuation structurelle

Afin d'atténuer sur le long terme, les effets du changement de modèle de calcul de l'avantage de site, des ajustements pré-calculés sont prévus (voir détail ci-dessous Fig. 4). Il s'agit d'une décision politique.

1.1.2 Planification financière (= modèle actuel, Sim00)

La période sous revue couvre les années 2013 à 2016. Afin de faciliter les comparaisons, les exercices antérieurs (2009 à 2012) ont été retraités dans la planification et la simulation; ces éléments n'ont qu'une valeur indicative car la convention s'appliquera au plus tôt au 1^{er} janvier 2013. Il s'agit notamment d'exclure l'année préparatoire en Santé et de corriger les différences d'hypothèses retenues entre les budgets et la planification.

A noter que tant au niveau de la planification que de la simulation, les unités d'enseignement décentralisées sont incluses dans les chiffres des Hautes écoles de Musique des cantons de Genève (unité de Neuchâtel) et Vaud (unités de Fribourg et de Sion).

Courant 2010, un plan financier et de développement (PFD) a été élaboré par la HES-SO. Cette planification, basée sur les prévisions d'effectifs étudiants et d'activités de formation continue, de recherche et de prestations de services, présente l'évolution attendue de la HES-SO jusqu'en 2016. Chaque haute école a fourni les prévisions la concernant (volumes d'étudiant-e-s, niveau des charges et des produits par activité). Le PFD de la HES-SO détaille les stratégies des domaines d'études qui sous-tendent ces évolutions.

A l'horizon 2016, le nombre d'étudiant-e-s équivalent plein temps financé-e-s, compte tenu des modes d'enseignement à temps partiel, est de 14'556 étudiant-e-s en augmentation de 7.7% sur la durée du plan 2013-2016.

Les coûts de fonctionnement des hautes écoles ainsi que les participations fédérales et AHES ont été calculées sur cette base. Un coût analytique prévisionnel a été construit afin de planifier les subventions versées aux hautes écoles et, en conséquence, les participations à charge des cantons partenaires.

Concernant la planification, ces prévisions représentent la meilleure anticipation possible compte tenu des données à disposition à ce jour. Toutefois, il s'agit de rendre les lecteurs et lectrices attentifs et attentives à la marge d'incertitude intrinsèque à toute prévision.

1.1.3 Simulation nouvelle convention (= modèle nouvelle convention, SimNC)

Sur la base de la planification, les hypothèses relatives au projet de nouvelle convention ont été développées et intégrées au modèle. Les cinq modifications retenues sont détaillées au chapitre 1.1.1 ci-dessus.

Toutes ces modifications impactent uniquement la répartition entre les cantons partenaires des montants à leur charge dans le système financier. Les montants alloués aux hautes écoles (forfaits par groupe de filières ou forfaits loyers) ne sont pas modifiés par les adaptations apportées au système financier. En conséquence, les financements complémentaires découlant de la planification restent inchangés.

1.2 Résultats

La comparaison entre la planification (modèle actuel) et la simulation (modèle nouvelle convention) permet de valoriser les conséquences financières des changements prévus dans le cadre de la nouvelle convention.

Les résultats de la simulation des effets de la nouvelle convention doivent être interprétés comme des tendances du fait des marges d'erreurs liées aux prévisions. Plus particulièrement, les origines des étudiant-e-s ont un impact important et les origines cantonales utilisées ici sont celles connues au moment de l'établissement de ce rapport.

Compte tenu des données de planification, **les contributions par canton/région au système financier, selon le modèle actuel**, sont les suivantes :

Figure 1 : Sim00 - Charges cantonales pour le modèle actuel (en millions de CHF)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ARC | 43.0 | 46.1 | 47.9 | 50.3 | 53.5 | 55.0 | 55.1 | 55.2 |
| FR | 34.8 | 35.8 | 38.6 | 39.0 | 40.5 | 41.6 | 41.9 | 42.3 |
| GE | 75.2 | 79.6 | 81.8 | 83.1 | 84.7 | 86.6 | 87.5 | 87.8 |
| VD | 96.5 | 101.4 | 104.0 | 105.5 | 109.6 | 112.7 | 113.9 | 114.7 |
| VS | 37.8 | 39.0 | 42.7 | 43.2 | 44.1 | 44.3 | 43.8 | 43.5 |
| TOTAL | 287.4 | 301.9 | 314.9 | 321.1 | 332.5 | 340.2 | 342.2 | 343.5 |

La simulation des charges des cantons partenaires selon les règles de la nouvelle convention donne les résultats suivants :

Figure 2 : SimNC - Charges cantonales pour le modèle "nouvelle convention" (en millions de CHF)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ARC | 40.0 | 42.9 | 44.5 | 46.5 | 50.0 | 51.5 | 51.6 | 51.7 |
| FR | 36.4 | 37.4 | 39.7 | 40.3 | 41.6 | 42.8 | 43.2 | 43.5 |
| GE | 75.7 | 80.1 | 82.1 | 83.7 | 84.9 | 86.9 | 87.8 | 88.0 |
| VD | 96.9 | 101.9 | 105.3 | 106.6 | 110.8 | 113.5 | 114.5 | 115.3 |
| VS | 38.5 | 39.6 | 43.2 | 43.9 | 45.2 | 45.5 | 45.1 | 44.9 |
| Total | 287.4 | 301.9 | 314.9 | 321.1 | 332.5 | 340.2 | 342.2 | 343.5 |

Les effets simulés de l'introduction de la Nouvelle convention sont donc les suivants :

Figure 3 : SimNC – Effets de la mise en place de la Nouvelle convention (en millions de CHF)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ARC | -3.0 | -3.2 | -3.3 | -3.7 | -3.5 | -3.5 | -3.5 | -3.5 |
| FR | 1.5 | 1.5 | 1.1 | 1.3 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.2 |
| GE | 0.5 | 0.5 | 0.3 | 0.6 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.2 |
| VD | 0.4 | 0.5 | 1.3 | 1.1 | 1.2 | 0.8 | 0.6 | 0.6 |
| VS | 0.6 | 0.7 | 0.5 | 0.7 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.5 |
| Total | - | - | - | - | - | - | - | - |

La figure ci-dessous détaille, pour 2013, la variation des contributions des cantons au système financier du fait de l'introduction des règles prévues dans la nouvelle convention HES-SO :

Figure 4 : SimNC - Effets de la mise en place de la nouvelle convention pour 2013 (en millions de CHF)

| | HETSR avec modèle IDHEAP | Bien public | Avantage de site | Codécision | Atténuation | Total des effets |
|--------------|--------------------------------|-------------|------------------|------------|-------------|---------------------|
| ARC | 0.0 | 0.1 | -0.1 | -3.8 | 0.3 | -3.5 |
| FR | 0.0 | 0.2 | 0.1 | 0.9 | -0.2 | 1.1 |
| GE | -0.1 | -1.4 | 1.0 | 0.9 | -0.3 | 0.2 |
| VD | 0.1 | 0.2 | 0.0 | 0.9 | - | 1.2 |
| VS | 0.0 | 0.9 | -0.9 | 0.9 | 0.2 | 1.1 |
| TOTAL | - | - | - | - | - | - |

Les montants négatifs représentent une diminution de la charge cantonale par rapport au modèle actuel

Les effets constatés en 2013-2016 sont en général amplifiés par rapport à ceux simulés en 2008 sur la base du budget 2009, qui prévoyait des effectifs moindres que ceux planifiés pour la période 2013-2016.

En résumé, les impacts des modifications prévues sont les suivants :

- Droit de codécision :

L'impact principal concerne les cantons ARC du fait de la réduction de trois droits de codécision payés à un seul droit pour la région, soit une économie de CHF 3.8 millions en 2013. Le taux de codécision restant à 5% du total, l'augmentation de la charge correspondante est répartie entre les quatre autres cantons partenaires à hauteur de CHF 950'000.- chacun.

- Extension de l'application à tous les domaines du plafond de 50% d'étudiant-e-s étrangers et étrangères arrivant de l'étranger :

L'effet de cette mesure reste relativement faible dans le cadre de la nouvelle convention car cette mesure est déjà appliquée actuellement dans le domaine de la Musique et des Arts qui représente la majeure partie des volumes touchés et provoque déjà dans le modèle actuel une augmentation de la charge nette du canton de Genève de CHF 2.9 millions (175 étudiant-e-s « deviennent » Genevois-e-s et 4 Vaudois-e-s en 2013). L'extension touche une quarantaine d'étudiant-e-s supplémentaires, d'où un impact réduit en comparaison à la situation actuelle.

- Regroupement (fusion) des budgets :

La fusion des budgets impacte les répartitions de l'avantage de site et du bien public. Le regroupement des budgets est issu du principe d'une convention unique et ses effets n'ont pas de lien de causalité avec une dimension politique ou organisationnelle.

A titre d'exemple, le canton du Valais voit sa participation augmenter à cause de l'effet lié au bien public : le Valais est peu représenté (7.7%) en S2-Musique et Arts (coût moyen du bien public de CHF 22'381.-) alors qu'il est fortement représenté en S2-Santé et Travail social (17%) où le coût moyen est plus faible (CHF 11'538.-).

Le canton de Fribourg est touché par les mêmes effets que le Valais avec un impact moindre du fait de proportions moins différentes (S2-Musique et Arts : 7.8% ; S2-Santé et Travail social : 13%).

Genève voit les effets positifs de la dilution de sa forte représentation dans le budget S2-Musique et Arts, elle-même liée en partie à l'application actuelle du plafond de 50% de financement pour les étudiant-e-s étrangers et étrangères.

Le canton de Vaud « bénéficie » de l'intégration de la HETSR au système financier de la HES-SO.

- Pondération de l'avantage de site par les flux financiers:

Cette approche, au-delà de sa contribution à la réduction des effets de la volatilité du modèle, permet également de rééquilibrer les effets de la transition en fonctionnant à l'inverse des effets constatés sur le bien public. Le canton du Valais voit ainsi sa participation réduite du fait de sa forte représentation dans des filières à faible coût tandis que Genève, fortement représenté dans des filières chères, voit sa participation augmenter.

1.3 Conclusion

Le modèle financier présenté ici sera mis en force dès l'entrée en vigueur de la nouvelle convention. Il propose une solution stable dans la durée et prend en compte la diversité des domaines de la HES-SO. De nombreuses variantes de mise en œuvre ont été évaluées, elles provoquent le plus souvent une modification très importante des contributions cantonales et/ou accentuent dans la durée les modifications initiales.

Le modèle choisi, accompagné de mesures modestes d'atténuation structurelles pérennes, maintient les équilibres souhaités en termes de financement par les cantons sans provoquer de modifications sensibles du financement au-delà de celles provoquées par le regroupement des droits de codécision.

2 Annexe

Figure 5 : Vue synthétique du modèle financier HES-SO 2013 (en millions de CHF)

