

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier
l'accord intercantonal du 27 juin 2019 sur les contributions aux coûts de formation
des hautes écoles universitaires (accord intercantonal universitaire, AIU 2019) et
résiliation de l'AIU du 20 février 1997**

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le 11 mai 2021 dans une salle de commission au niveau -1 du Swiss Tech Convention Center de l'EPFL à Ecublens, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes et MM. les député.es Sergeï Aschwanden, Philippe Cornamusaz, Daniel Develey, José Durussel, Yann Glayre, Olivier Gfeller, Vincent Keller, Laurent Miéville, Yves Paccaud, Bernard Nicod, Muriel Thalmann, Daniel Trolliet, Andreas Wüthrich et Pierre Zwahlen (président et rapporteur soussigné).

Excusé.es : M. Gilles Meystre.

Mme Cesla Amarelle, cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) était présente, accompagnée de Mme Ariane Baechler, directrice générale adjointe de la Direction générale de l'enseignement supérieure (DGES).

M. Yvan Cornu, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. INTRODUCTION

Une commission interparlementaire a pris position sur le projet d'accord intercantonal

Conformément aux dispositions de la Convention sur la participation des parlements (CoParl), les Bureaux des Grands Conseils des six cantons romands signataires ont accepté de constituer une commission interparlementaire (CIP) pour examiner le projet d'accord intercantonal universitaire, AIU 2019. Cette CIP s'est réunie le 27 novembre 2017 à Lausanne.

A cette occasion, la CIP a pu bénéficier d'une présentation synthétique de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) sur les principaux enjeux de l'accord et a ainsi obtenu toutes les informations nécessaires à une bonne compréhension des objectifs de ce nouvel accord.

Au final, seul l'amendement ci-dessous, proposé par la délégation vaudoise, a été accepté par la CIP et transmis à la CDIP qui a intégré cette proposition dans le projet final d'AIU 2019 sous la forme suivante :

Article 11 Durée de l'obligation de payer les contributions, alinéa 2 :

² La durée de l'obligation de payer est limitée à 12 semestres pour le premier cursus et à 12 semestres supplémentaires pour le second cursus. Pour les cursus de médecine, l'obligation de payer est prolongée à 16 semestres.

Par contre, le cycle doctoral ne fait l'objet d'une contribution que s'il est compris dans la limite initiale de 12 semestres, respectivement 16 semestres pour la médecine, ce qui n'est quasiment pas possible. Une proposition de la délégation vaudoise, prévoyant une durée d'obligation de payer de 10 semestres pour les étudiant-es effectuant un doctorat, n'avait pas obtenu de majorité au sein de la CIP.

Autorisation de ratifier l'accord AIU 2019

Au stade actuel de la procédure de ratification de l'AIU 2019, tel qu'adopté par la CDIP et déjà accepté par 18 cantons, le Grand Conseil vaudois n'a plus la possibilité d'amender le nouvel accord soumis, mais il peut uniquement accepter ou refuser que le Canton de Vaud y adhère.

La CTAE va donc préavis sur les articles du décret qui autorisent le Conseil d'Etat à ratifier l'AIU 2019 et le Grand Conseil à résilier le précédent accord de 1997.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Compensation des charges et libre circulation

L'AIU a déjà une longue histoire, puisque les négociations entre les cantons démarrèrent dans les années septante, avec l'augmentation des effectifs étudiants, pour déboucher sur un premier accord en 1979, concernant la participation au financement des universités, qui garantissait aux étudiant.es des cantons non-universitaires l'égalité d'accès à ces dernières. Le nouvel accord de 2019 révisé la version de 1997 actuellement encore en vigueur.

L'AIU est ainsi l'instrument dont se sont dotés les cantons pour contribuer au financement des universités, en tenant compte de la provenance des étudiants. Selon l'accord, le canton débiteur, c'est-à-dire le canton dans lequel les étudiant.es ont leur domicile légal au moment de l'obtention du titre donnant accès aux universités, verse un montant forfaitaire au canton d'accueil où ces étudiant.es suivent leurs études. Il y a toutefois une exception : en cas de second cursus, le canton débiteur est celui où se trouve le domicile légal de l'étudiant.e au moment du début de ses secondes études (début du semestre).

Ce nouvel AIU poursuit comme ses prédécesseurs deux buts principaux :

- 1) faire participer les cantons non-universitaires aux coûts de la formation dispensée par une compensation des charges des cantons universitaires ;
- 2) garantir la libre circulation des étudiant.es à l'intérieur de la Suisse, en donnant une égalité d'accès aux universités quel que soit le canton de provenance.

La modernisation de l'accord vise deux objectifs majeurs :

- 1) supprimer les rabais pour pertes migratoires, accordés jusqu'à maintenant à quelques cantons, pour compenser les étudiant.es parti.es de leur canton d'origine mais qui ne rentraient pas à l'issue de leurs études ;
- 2) intégrer davantage la réalité des coûts de l'enseignement universitaire et rendre les tarifs plus dynamiques, c'est-à-dire rompre avec la logique du forfait et mieux tenir compte du prix effectif des études.

L'AIU, scellé en 2019, est le résultat de quatre ans de négociations difficiles entre les cantons sous l'égide de la CDIP. Il s'agit d'un compromis politique entre les cantons universitaires et non-universitaires.

Présentation du DFJC

La direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) a distribué à la CTAE une brève présentation des éléments clés de ce nouvel accord. Quelques points saillants sont mentionnés ci-après.

S'inscrivant dans la continuité, cet accord reprend des dispositions actuelles, mais introduit aussi de nouveaux éléments, comme par exemple la possibilité de tarifs dynamiques qui peuvent évoluer en fonction des coûts réels, ce qui n'avait jamais été le cas jusqu'à présent.

Les deux principes de base ne changent pas : l'accord permet la libre circulation des étudiant.es, et il règle la compensation des charges entre cantons. On garde également le principe de trois groupes de coûts, soit trois tarifs différents :

- groupe I : sciences humaines et sociales
- groupe II : sciences exactes, naturelles et techniques, pharmacie ; 1e et 2e année de médecine humaine, dentaire et vétérinaire
- groupe III : médecine humaine, dentaire et vétérinaire (médecine clinique à partir de la 3e année)

Prise en compte des coûts effectifs

Le changement principal réside dans le calcul de tarifs sur la base des coûts effectifs des études. Actuellement, il s'agit de tarifs qualifiés de politiques, car au moment de l'élaboration de l'AIU 1997, on ne disposait pas encore des données statistiques suffisamment solides. Le nouvel accord définit le mode de calcul des tarifs, qui seront réactualisés périodiquement par la CDIP.

Suppression des rabais migratoires

Un autre changement important, déjà évoqué précédemment, consiste à supprimer les rabais migratoires. Aujourd'hui, on constate en effet que la quasi-totalité des cantons suisses sont déficitaires sur ce point, soit que la majeure partie des étudiant·es qui partent étudier dans un autre canton ne reviennent pas dans leur canton d'origine.

Modalités de calcul des tarifs basés sur la comptabilité analytique des universités

La directrice générale adjointe de la DGES donne les principes qui sont appliqués au calcul des tarifs.

- Le coût des infrastructures des universités reste à la charge du canton siège.
- Pour chaque domaine d'études, le coût d'exploitation de l'enseignement s'obtient après déduction des fonds de tiers acquis pour l'enseignement ; ce coût est pris en compte à 100%.
- Le 85% du coût de la recherche, après déduction des fonds de tiers (FNS), est également pris en considération. Cette déduction de 15% est introduite car il est considéré que les cantons sièges des universités ont des avantages liés à la recherche, notamment des retombées économiques.
- Une fois ce volume déterminé qui couvre l'enseignement et la recherche, il est déduit des montants forfaitaires qui concernent les taxes et les subventions fédérales.
- Finalement, il est appliqué une déduction supplémentaire de 15% pour avantage de site (de localisation), là aussi du fait que les cantons universitaires possèdent un avantage, à travers le transfert de savoir notamment.

Ces diverses étapes conduisent à définir un tarif, qui est agrégé par groupe d'études.

Les tarifs seront revus régulièrement sur la base des statistiques produites par l'OFS relatives au nombre d'étudiant·es et aux coûts analytiques des hautes écoles.

En faisant des simulations sur la base les données de 2017-2018, l'évolution des tarifs entre l'AIU 2017 et l'AIU 2019 serait la suivante (p. 8 de la présentation). On relève – avec la prudence nécessaire - une baisse des tarifs dans les trois groupes de coûts.

En francs par étudiant.e-et par an	AIU 1997	AIU 2019
groupe de coûts I Sciences humaines et sociales	10'600	9'736
groupe de coûts II Sciences exactes, naturelles et techniques	25'700	24'800
groupe de coûts III Médecine clinique à partir de la 3e année	51'400	49'600 ¹

Ces tarifs dépendront des facteurs principaux suivants : le nombre d'étudiant·es, leur mobilité et les coûts effectifs de la formation.

Répercussions sur les cantons

Un graphique (EMPD, page 9) montre les effets sur les contributions des cantons par rapport à l'AIU actuel. On constate un léger gain pour le canton de Vaud, alors que le canton de Zürich perdrait env. CHF 3.5 mios de ressources.

Les répercussions sur le Canton de Vaud sont également à prendre avec grande réserve, car les calculs se basent sur des données de 2017-2018 appliquées au nombre d'étudiant.es concerné.es en 2020 :

¹ (règl. transitoire, art. 26 : double du groupe II)

- l'UNIL recevrait env. CHF 64,7 mios, soit CHF 2,5 mios de moins, du fait notamment de la baisse des tarifs par étudiant-e ;
- le Canton de Vaud paierait env. CHF 43,6 mios aux autres cantons; soit CHF 2,8 mios de moins pour les étudiant-es qui partent étudier dans d'autres universités suisses, du fait de la baisse des tarifs, mais surtout parce que le Canton de Vaud n'a plus à payer les rabais pour pertes migratoires ;
- le bilan net pour le Canton de Vaud correspondrait à une légère augmentation de charge de CHF 0,3 mio ;
- au moment où l'accord AIU 2019 entrera en vigueur, la compensation d'éventuelles pertes pour l'UNIL devra être pris en considération dans le cadre du processus budgétaire.

Calendrier de l'AIU 2019

Conformément à l'art. 18, al. 1, le comité de la CDIP fait entrer l'accord en vigueur après l'adhésion de 18 cantons, ce qui est le cas depuis la fin du mois d'avril 2021. Plus de la moitié des cantons universitaires et plus de la moitié des cantons non-universitaires ont décidé parallèlement de résilier l'ancien accord, AIU 1997.

Dans ces circonstances, l'AIU 2019 va pouvoir entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Une ratification rapide du Canton de Vaud lui permettrait de garder un siège au sein de la commission de l'AIU, qui pilote la mise en œuvre de l'accord intercantonal universitaire.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD, Y COMPRIS EXAMEN DE L'AIU 2019 AVEC LES COMMENTAIRES DES ARTICLES

Seuls les points discutés en commission sont mentionnés dans le présent rapport.

Point 2.1 et 2.2 de l'EMPD : Nouveau système de calcul des tarifs basés sur les frais effectifs / Position du Canton de Vaud

A la lecture de ce chapitre, on a le sentiment que beaucoup d'éléments sont exclus des charges effectives avant de calculer les tarifs sensés couvrir les coûts totaux de la formation. Tout d'abord, les frais d'infrastructure ne sont pas intégrés, ensuite, on opère une déduction de 15% liée à l'avantage de localisation, en plus de la déduction de 15% sur les coûts de recherche. Finalement, le gouvernement constate dans l'EMPD que les tarifs appliqués par l'AIU correspondent à un taux de couverture des coûts de 66% seulement.

La conseillère d'Etat répond que, dès le début de cette révision, il était acquis pour la majorité que les cantons universitaires prennent entièrement à leur charge les coûts d'infrastructure. Lors de la consultation en 2017, le Canton de Vaud, minorisé, s'est exprimé clairement contre la déduction forfaitaire de 15% lié à la localisation, alors que les infrastructures restent déjà à la charge du canton siège et que 15% des frais de recherches sont aussi déduits.

Le gouvernement vaudois s'est battu, allant jusqu'à s'opposer à cet accord au sein de la CDIP, mais sans obtenir une majorité qui aurait permis de renégocier la compensation des charges. Il en résulte un compromis politique, qui permet de moderniser cet accord et de fonder les tarifs sur des coûts effectifs.

Selon les projections, le Canton de Vaud devrait relativement bien s'en sortir en comparaison avec les autres cantons universitaires.

L'AIU est un pilier essentiel du financement de l'université (12 à 13%), en plus des deux autres piliers que sont le canton siège (Etat de Vaud) qui finance env. 65% du budget de l'UNIL (hors fonds de tiers) et les subventions fédérales qui couvrent env. 20%.

Point 3 de l'EMPD : Situation en cas de non-adhésion à l'AIU 2019

Pour le Canton de Vaud, une non-adhésion mettrait en péril la sécurité juridique et financière de l'UNIL.

Les cantons n'ayant pas ou pas encore adhéré à l'AIU 2019, seront indemnisés sur la base de l'AIU 1997 au plus durant les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent accord (au 1^{er} janvier 2022). Après ce délai, ils tombent sous l'effet de l'article 15 de l'AIU 2019 relatif au traitement des étudiant-e-s des cantons non-membres, qui ne bénéficient alors plus de l'égalité d'accès et de la libre circulation universitaire. Cet art. 15 de l'AIU 2019 prévoit également que ce n'est plus le canton qui paie les contributions, mais les étudiant-es qui doivent alors s'en acquitter pour un montant correspondant au moins à celui du tarif AIU.

Partie 4 de l'EMPD : Incidences financières de l'AIU 2019

Point 4.1 de l'EMPD : Estimation des tarifs AIU 2019 par groupe de coûts

Même si les simulations doivent être prises avec réserve, on constate que les estimations des tarifs pour les trois groupes de coûts sont inférieures aux tarifs de l'AIU 1997, en particulier pour le groupe III (études de médecine à partir de la 3e année), puisque la baisse pourrait, dans ce cas, atteindre jusqu'à CHF 1'800.- par année, par étudiant·e, alors que les coûts de la formation universitaire ont tendance à augmenter.

La directrice générale adjointe de la DGES explique que les universités comptent sur l'augmentation constante du nombre d'étudiant·es, prévue dans toutes les hautes écoles suisses. En effet, les coûts effectifs par étudiant·e n'augmentent pas de manière proportionnelle à la hausse du nombre d'étudiant·es. Néanmoins, des effets de seuil interviennent (augmentation des charges fixes par palier) entraînant alors une hausse des coûts. A moyen terme et avec un tarif dynamique, les cantons universitaires espèrent ainsi augmenter leurs revenus liés aux contributions payées pour les étudiant·es en provenance d'autres cantons.

Point 4.2 de l'EMPD : Estimations des répercussions par canton

Par rapport à sa grandeur et sa population, le Valais est probablement le canton le plus impacté par l'entrée en vigueur du nouvel accord AIU 2019 puisqu'il perdrait près de CHF 2.5 mios.

La conseillère d'Etat précise que des dispositions transitoires sont prévues durant trois ans pour atténuer les conséquences financières des cantons lourdement impactés, dont le canton du Valais, qui est en effet particulièrement touché par la suppression du rabais pour pertes migratoires. Malgré ces effets, elle précise que le Valais a déjà ratifié l'AIU 2019. Dans les négociations au sein de la CDIP, il a été observé que les réductions pour pertes migratoires sont déjà compensées par les effets de la péréquation des ressources (RPT - compensation des charges intercantionales).

Le Canton de Zürich, qui aurait un manque à gagner d'env. CHF 3.5 mios, table sur une probable hausse, lente mais progressive, des tarifs basés sur les coûts effectifs. A moyen terme, cette tendance aurait aussi un effet positif pour le Canton de Vaud.

Point 4.3 de l'EMPD : Estimations des incidences pour le canton de Vaud et l'UNIL

Le graphique en page 9 de l'EMPD montre que le Canton de Vaud exporte presque deux fois plus d'étudiant·es depuis 2008. Le président demande s'il est attendu que le nombre d'étudiant·es vaudois·es allant étudier dans un autre canton (courbe bleue) dépasse dans quelque temps le nombre d'étudiant·es venant d'autres cantons à l'UNIL (courbe rouge).

La DGES suit cette évolution avec beaucoup d'attention et constate, depuis la réforme de Bologne, un changement dans la mobilité estudiantine. De plus en plus d'étudiant·es font leur bachelor puis changent d'université pour poursuivre un master en fonction d'une spécialisation. Financièrement, le Canton de Vaud a intérêt à ce que l'UNIL reste attractive pour les gymnasiens vaudois, mais la mobilité reste favorable car elle permet aux étudiant·es de se spécialiser dans des profils spécifiques.

Ces données (étudiant·es in et out), basées sur les échanges de contributions, sont établies pour le Canton de Vaud, mais ne sont pas disponibles pour les autres cantons. Il serait intéressant à l'avenir si l'OFS ou la CDIP pouvait produire ces comparaisons pour l'ensemble des cantons universitaires.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) établit, à partir de la base de données SIUS (système d'information universitaire suisse), les répartitions entre cantons pour des étudiant·es qui suivent des cours dans plusieurs universités durant le même cycle. L'OFS dénombre également les étudiant·es, considérés en fonction des données relatives au domicile et à la durée des études.

5. VOTES SUR LE PROJET DE DECRET (21_LEG_3)

VOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 3 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité.

ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

A l'unanimité, la commission thématique des affaires extérieures (CTAE) recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Lausanne, le 25 mai 2021

*Le rapporteur :
(Signé) Pierre Zwahlen*