

*Date de dépôt : 29 janvier 2021*

## **Rapport**

**de la commission de l'enseignement supérieur chargée d'étudier la proposition de motion de M<sup>me</sup> et MM. Stéphane Florey, Virna Conti, Thomas Bläsi, Eliane Michaud Ansermet, Patrick Lussi, Eric Leyvraz, Marc Falquet, Patrick Hulliger, Christo Ivanov, André Pfeffer pour le maintien de conditions d'études acceptables à l'Université de Genève dans le respect de la solidarité confédérale**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Natacha Buffet-Desfayes (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Patrick Hulliger (page 12)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Natacha Buffet-Desfayes**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Les commissaires de la commission de l'enseignement supérieur ont traité lors des séances des 10 et 17 décembre 2020 et du 14 janvier 2021 la proposition de motion 2661.

Les procès-verbaux ont été pris par M<sup>me</sup> Mélissa Hochuli. Qu'elle soit vivement remerciée pour la qualité de son travail.

#### **Séance du 10 décembre 2020**

##### ***Audition de M. Stéphane Florey, motionnaire***

Ce n'est pas la première fois que la commission de l'enseignement supérieur se penche sur la question des taxes, mais aucun autre projet ne

ressemble à la motion présentée aujourd'hui. L'idée de cette dernière est de régler le fait que les cantons paient lorsque leurs étudiants partent étudier dans un autre canton, mais que les étudiants étrangers, eux, ne paient rien parce que ce n'est pas l'usage et qu'il n'y a pas de convention.

La motion propose une solution pour contrebalancer ces coûts, assumés par la collectivité. Ainsi, avec cette motion, les étudiants qui ne sont pas imposés fiscalement à Genève verraient leurs taxes universitaires doubler.

### *Questions des commissaires*

Les commissaires demandent si des calculs ont été effectués pour savoir combien cette hausse des taxes rapporterait à l'Université de Genève. Ils demandent aussi si un étudiant suisse doit payer l'entier de la taxe lorsqu'il va étudier à l'étranger et, si oui, selon quelle procédure.

Ils aimeraient savoir ce qu'il en est des accords intercantonaux et des accords qui existent avec les autres universités. Ils relèvent que les universités étrangères proposent elles aussi un bon enseignement et que de « bons profils » restent à Genève après la fin de leurs études. Ils se demandent si la réponse des autres universités ne risquerait pas d'être celle de l'augmentation de leurs taxes universitaires pour les étudiants suisses. Ils s'interrogent sur le fait de savoir si la question soulevée par le texte ne dépasse pas les compétences politiques et sur quelles bases légales cette motion repose.

Ils remarquent que l'ancien directeur de l'IHEID avait expliqué que les étudiants suisses payaient pour financer un système de bourses dédié aux étudiants étrangers qui n'en avaient pas les moyens. Ils se demandent quelle était la pratique au niveau des taxes dans le programme Erasmus.

Les commissaires s'interrogent sur le lien entre les deux considérants (l'un mentionnant le nombre trop élevé d'étudiants qui nuit à la qualité de l'enseignement et l'autre mentionnant le fait que l'université devrait dispenser un enseignement de qualité) et l'invite de la motion. Ils se demandent aussi s'il existe des chiffres qui permettraient de connaître l'effet du fait de doubler les taxes et si une demande de diminution du nombre des étudiants étrangers à Genève et d'étudiants genevois à l'étranger serait à envisager.

Ils soulignent que l'encadrement en primaire et à l'université n'est pas le même.

Les commissaires se questionnent sur le cinquième considérant de la motion et se demandent si les étudiants étrangers ne participent pas financièrement en s'installant en Suisse, en contribuant à l'économie suisse et

en participant à une possible « fuite des cerveaux ». Ils s'interrogent aussi sur le sixième considérant qui oppose un « Etat étranger » à un canton.

Ils demandent le nombre exact des étudiants étrangers et le nombre total des étudiants.

### *Réponses*

M. Florey répond que ces calculs n'ont pas été effectués mais que le coût moyen d'une formation universitaire se situe aux alentours de 23 000 francs par an. Ainsi, rien que le fait de doubler la taxe universitaire des étudiants étrangers serait une belle avancée car, pour venir étudier en Suisse, ils doivent disposer de moyens financiers acceptables.

Il relève que les universités suisses sont toujours très bien classées au niveau international, ce qui est un gage de qualité qui a un coût. Il n'y voit pas de problème car, pour le moment, ce sont les impôts qui financent les échanges d'étudiants. De plus, il n'y a pas assez de logements et c'est la collectivité publique qui paie, donc il y a une double pression. Il répond que l'université est effectivement autonome, mais aussi que c'est le canton qui assure son budget et qu'il a, de ce fait, son mot à dire. Le doublement de la taxe universitaire pour les étudiants étrangers pourrait donc tout à fait être une décision politique du Grand Conseil.

Il se rappelle qu'il s'agissait bien d'un système de solidarité et un commissaire répond que les taxes universitaires dans le cadre du programme Erasmus étaient prises en charge par la Confédération.

Il rappelle que la Suisse ne paie pas pour les étudiants qui partent à l'étranger, mais lorsque l'université envoie des étudiants genevois dans d'autres cantons, elle doit, à ce moment-là, payer. Le président remarque qu'il y avait un système de bourses solidaires et que cet argent échappait à l'université. Pour résumer les enjeux du débat, il rappelle que c'est la collectivité qui paie pour les étudiants étrangers et que, quand ils rentrent chez eux, ils deviennent des ambassadeurs de Genève et de la Suisse.

M. Florey confirme que les étudiants étrangers sont des ambassadeurs de l'Université de Genève quand ils retournent chez eux, mais que cela ne doit pas empêcher le politique d'agir sur les coûts qu'ils engendrent.

Il signale que c'est le DIP qui remarque qu'un nombre trop important d'étudiants nuit à la qualité de l'enseignement dispensé. Le but de ce texte n'est donc bien pas de réduire le nombre d'étudiants, même si cela pourrait effectivement être une conséquence de l'acceptation du texte. Il rappelle toutefois que la motion porte uniquement sur un aspect financier.

M<sup>me</sup> Ivana Vrbica (DIP) apporte les éléments de réponse suivants :

- Selon les chiffres de l’automne 2019, il pourrait y avoir un gain de 1 915 840 francs et, selon les chiffres du printemps 2020, un gain de 1 729 495 francs, si le doublement des taxes universitaires pour les étudiants étrangers devait être accepté.
- Il faut bien distinguer l’UNIGE (publique) de l’IHEID, qui est une fondation de droit privé au sein de laquelle c’est le conseil de fondation qui décide du montant des taxes qui sont, actuellement, différenciées et s’élèvent à 2500 francs par semestre pour les nationaux et à 4000 francs pour les étrangers. Pour l’UNIGE, il faudrait modifier la loi sur l’université s’il y avait une volonté de modifier les taxes universitaires.
- Il n’existe à sa connaissance pas de document concernant l’augmentation du nombre d’étudiants qui nuirait à la qualité de l’enseignement. Cependant, si les ressources ne sont pas adéquates pour absorber le nombre d’étudiants, il pourrait effectivement bien y avoir une baisse de la qualité de l’enseignement.

M. Florey répond que les cantons suisses paient pour leurs étudiants accueillis par d’autres cantons suisses, mais que les Etats étrangers qui envoient un étudiant en Suisse ne paient rien et que donc le canton qui les accueille est hautement défavorisé financièrement. Le fait que certains étudiants ne retournent pas dans leurs pays d’origine est effectivement un gros problème. Cependant, c’est une autre question, qui relève de la politique d’immigration.

M<sup>me</sup> Vrbica précise les points suivants :

- C’est l’art. 63 al. 1 de la loi sur l’université de 1973 qui est concerné par le texte.
- Les chiffres donnés précédemment ne déduisent pas les frontaliers qui contribuent fiscalement.
- Il y a beaucoup d’étudiants qui bénéficient d’exonérations, il faut donc les retrancher de ces chiffres.
- Le nombre d’étudiants étrangers soumis aux taxes est de 3131 pour un total de 11 481 étudiants soumis aux taxes, au printemps 2020.

### ***Audition de M. Yves Flückiger, recteur de l’Université de Genève***

M. Flückiger confirme la préoccupation majeure qu’est la garantie de la qualité de l’enseignement.

Le dernier recensement du nombre d'étudiants est impressionnant, car il révèle qu'il y a eu une hausse de 7,5%, pour s'élever à un total de 19 078 étudiants en septembre 2020.

Le constat selon lequel un nombre trop élevé d'étudiants peut poser problème est juste. Toutefois, il se demande si 35% d'étudiants étrangers cela représente un chiffre réellement élevé. Tout dépend en effet à quoi ce chiffre est comparé. De plus, il relève que l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers n'est pas proportionnelle à celle de l'augmentation du nombre total d'étudiants et que son nombre reste constant.

Le taux de chômage des diplômés de l'UNIGE, après 5 ans, s'élève à 1,6% pour les doctorants et 2% pour les masters, ce qui représente un taux inférieur à celui mesuré sur l'ensemble de la population jeune.

Ainsi, cette motion n'est pas une bonne réponse, car les étudiants étrangers apportent une plus-value qui enrichit le pays lorsqu'ils restent en Suisse. Leur installation va même encourager l'économie, car ces étudiants sont particulièrement orientés vers la création d'emplois. De surcroît, ce sont des ambassadeurs de l'Université de Genève dans leurs pays, ce qui constitue un atout extraordinaire. Une campagne de levée de fonds a d'ailleurs été lancée pour aider les étudiants. Le rectorat a été impressionné du nombre de dons provenant des alumni étrangers. Les échanges d'étudiants constituent donc un enrichissement mutuel pour les étudiants, les universités et les pays.

Il rappelle que certains classements internationaux intègrent le nombre d'étudiants étrangers comme gage de qualité des universités.

Il précise aussi que la subvention fédérale dépend du nombre d'étudiants inscrits à l'université.

Le doublement des taxes universitaires pour les étudiants étrangers n'apporterait pas beaucoup au budget de l'UNIGE, mais aurait en revanche d'importantes répercussions sur le corps étudiant. L'Université de Fribourg a augmenté ses taxes universitaires et les répercussions en ont été grandes. Il en irait de même pour l'UNIGE.

Si une augmentation des taxes devait avoir lieu, le nombre de bourses augmenterait logiquement aussi.

Cette augmentation irait aussi à l'encontre de la démocratisation des études et à l'inverse du principe d'équité.

Pour conclure, il ne faut pas oublier la solution de l'université numérique pour répondre à l'augmentation des étudiants. L'actuelle période de crise est d'ailleurs mise à profit pour enrichir les offres de ce type d'enseignement.

### ***Questions des commissaires***

Les commissaires aimeraient savoir comment les conditions d'octroi des bourses sont décidées au niveau intercantonal et si les universités étrangères pourraient elles aussi en arriver à doubler les taxes pour les étudiants suisses.

Ils remarquent que la motion comporte une forme de discrimination, car elle cible les étudiants étrangers, et demandent comment cette demande va être perçue par les autres pays.

Ils se questionnent sur la manière de déterminer la hauteur des taxes universitaires et notamment sur l'art. 16 al. 2 de la loi sur l'université de 2009 qui mentionne qu'une loi spéciale déterminera le montant maximum des taxes universitaires. La même loi, à son art. 48, se réfère à la loi de 1973. Ils se demandent donc si les taxes universitaires n'ont pas changé depuis 1973.

Ils demandent ce qu'il en est de la fuite des cerveaux des pays du Sud et de la difficulté d'insertion sur le marché suisse de l'emploi de ces mêmes étudiants.

Ils reviennent sur le considérant qui concerne les conditions d'études péjorées par un trop grand nombre d'étudiants, se demandent si l'invite de la motion peut répondre à cette préoccupation et quels sont les projets de l'UNIGE pour y répondre.

Ils supposent qu'il n'y a pas de lien entre un surplus d'étudiants à l'Université de Genève et les étudiants étrangers évoqués dans la motion.

### ***Réponses***

M. Flückiger répond qu'il y a une tentative d'équité de traitement mais pas d'harmonisation complète entre les différents cantons. Il faut régulièrement négocier les places pour les étudiants provenant de l'Université de Genève dans les meilleures universités du monde. Le défi est d'expliquer, par exemple à Harvard, que le nombre d'étudiants accueillis à l'UNIGE devait être le même que celui des étudiants suisses accueillis à l'étranger et ce, malgré la différence du montant des taxes, qui est énorme. De nombreuses négociations ont été nécessaires pour trouver un terrain d'entente sur ce sujet, mais l'atout principal de Genève est son caractère international. Ainsi, des places gratuites peuvent être négociées dans les accords internationaux. Cependant, si plus aucun accord ne devait exister, alors les étudiants suisses seraient lourdement taxés.

Il réplique qu'il y a un aspect diplomatique dans le fait que la Suisse accueille des étudiants étrangers et que des universités étrangères accueillent

les étudiants suisses, tout comme cela est le cas dans le domaine de la recherche.

M<sup>me</sup> Vrbica précise que le Grand Conseil a fixé les taxes actuelles en décembre 1994.

M. Flückiger explique que, d'un côté, la Suisse provoque effectivement une sorte d'exode des cerveaux par le fait d'étudiants qui viennent se former en Suisse. S'ils retournent ensuite dans leur pays, ce n'est pas un problème mais bien une sorte d'aide au développement. De l'autre côté, il y a la stratégie qui a pour but d'attirer des étudiants brillants pour ensuite les garder en Suisse et développer l'économie. La vocation de la Suisse n'est toutefois pas de piller « l'intelligentsia » des pays du Sud.

M. Flückiger répond que l'impact du nombre d'étudiants n'est pas encore pleinement connu par les facultés, car un enseignement hybride a été mis en place et parce que la majorité des étudiants suivent les cours à distance. Toutefois, lorsque la présence des étudiants sera à nouveau autorisée dans les universités, il faudra toujours offrir un modèle hybride qui permettra, à l'enseignant et à l'étudiant qui suit les cours à distance, d'interagir. Les cours à distance doivent en effet offrir les mêmes chances de réussite que les cours suivis à l'université. Les étudiants en décrochage souffrent beaucoup de l'enseignement hybride, car ils ne peuvent plus travailler en groupe. Le développement de la formation asynchrone est important pour écouter ou réécouter les cours et toutes les salles sont déjà équipées de capteurs vidéo et d'enregistreurs, qui sont des outils extrêmement utiles pour les étudiants en difficulté. L'actuelle période de crise est compliquée, mais contribue au développement de la qualité de l'enseignement. Les 1000 étudiants supplémentaires sont aussi la conséquence de la crise actuelle, car ceux qui devaient aller à l'étranger ont annulé leurs séjours, les gymnasiens diplômés sont restés à Genève et d'autres ont décidé de prolonger leurs études.

Il répond que, cette année, il y a eu la même proportion d'étudiants étrangers, même s'il y a eu un afflux particulier d'étudiants de la région frontalière.

### ***Discussion***

Il est relevé que les taxes n'ont pas été modifiées depuis 26 ans, mais aussi que la motion ne concerne pas de tous les étudiants, mais uniquement les étudiants étrangers.

La commission relève que le fait d'avoir des taxes universitaires basses est un avantage, mais que les étudiants genevois qui veulent partir à

l'étranger, dans une université de qualité, doivent déboursier beaucoup d'argent. Instaurer des taxes différenciées serait donc compliqué.

Une partie de la commission considère que c'est un sujet délicat, que les universités suisses sont très démocratiques, que l'augmentation des taxes en 1994 était très importante pour l'époque, que cette motion n'est pas un bon point de départ, qu'il n'est pas le moment de discuter d'une augmentation des taxes, que la motion est mal rédigée et xénophobe et qu'il vaudrait mieux attendre un peu avant de voter.

Une audition de la CUAE, qui représente les étudiants, est proposée, ainsi qu'une autre de l'Université de Fribourg. La CUAE sera auditionnée et une lettre sera envoyée à la rectrice de l'Université de Fribourg.

### **Séance du 17 décembre 2020**

Le président informe la commission de la réponse de la rectrice de l'Université de Fribourg à la lettre qui lui a été adressée au sujet de l'augmentation des taxes.

Les taxes ont augmenté de 180 francs par semestre. Cette augmentation rapporte annuellement 3 millions de francs. Elle a été acceptée par le Conseil d'Etat et, dans l'ensemble, la justification de la hausse des taxes universitaires a été bien comprise et les étudiants en difficulté peuvent bien entendu s'adresser au service social de l'université, en cas de besoin.

#### ***Audition de M<sup>me</sup> Pauline Emery, secrétaire permanente de la CUAE, et de M. Nelson Amici, membre du comité de la CUAE***

M<sup>me</sup> Emery pense que cette motion est peu pertinente, regrettable et pas adéquate pour résoudre les problèmes existants à l'Université de Genève.

M. Amici pointe d'abord le bon élément de la motion, à savoir le problème du manque d'espace à l'UNIGE, dû à l'augmentation du nombre d'étudiants. Le fait de doubler les taxes n'est, cependant, pas une solution adéquate car c'est une réponse individuelle à un problème structurel. Il serait plus intéressant d'augmenter les moyens de l'université pour pouvoir créer plus d'espaces d'études. Ce doublement du montant des taxes n'est pas égalitaire. Il serait plus logique de passer des accords avec les Etats concernés. L'argument de la compatibilité avec le marché de l'emploi suisse est regrettable, car il faut protéger l'UNIGE de ce genre de logique économique. L'objectif de l'université est de protéger la transmission du savoir, car elle garantit la qualité de l'enseignement supérieur, de la recherche et aux universités suisses de rester à la pointe du savoir, ce dont les

entreprises suisses bénéficieront par la suite. La Genève internationale n'est pas mentionnée dans le texte, alors qu'elle est un élément clé pour comprendre le nombre croissant des étudiants. Le deuxième paragraphe de la motion est confus. Les considérants 4 et 5 sont en contradiction avec la conclusion. L'argument principal du considérant 7 est le manque de place et non pas le nombre trop important d'étudiants. Le budget de l'UNIGE s'élevait, en 2019, à 811 131 271 francs et les taxes représentaient un montant de 12 498 012 francs, ce qui est donc très peu. En 2019, il y avait 17 744 étudiants, dont 6658 étudiants étrangers, soit 38% du nombre total. Ainsi, avec un doublement des taxes des étudiants étrangers, il y aurait eu une augmentation de 0,8% du budget de l'UNIGE. La motion est donc une fausse piste pour répondre aux problèmes qui existent.

M<sup>me</sup> Emery ajoute que l'UNIGE tire sa réputation internationale de ses ambassadeurs, notamment par le biais du Global Studies Institute et que le manque de place est un réel problème, mais que la réponse doit venir de l'Etat et non pas d'une proposition individuelle et discriminatoire.

### ***Questions des commissaires***

Les commissaires relèvent que l'Etat a déjà une dette qui s'élève à 20 milliards de francs et qu'il serait donc malvenu de l'augmenter encore. Ils remarquent aussi que l'IHEID impose des taxes plus élevées aux étudiants étrangers, sans que cela ait des conséquences, ni sur le nombre d'étudiants étrangers ni la réputation de l'institut, et ils aimeraient connaître l'avis des auditionnés sur ces points.

Ils aimeraient savoir si les étudiants étrangers sont représentés par la CUAE et si la question du texte a été évoquée avec eux.

Ils rebondissent sur le propos concernant l'IHEID et rappellent que l'admission s'y fait sur dossier. Il y a donc une compétition, dès l'entrée dans cet institut, pour les étudiants suisses aussi. Les taxes peuvent donc être différenciées dans ce genre d'établissements et une partie de ces dernières se retrouve dans un fonds de bourses.

### ***Réponses***

M<sup>me</sup> Emery souligne que l'IHEID et l'UNIGE proposent des formations différentes, dont plusieurs font le prestige de l'université. M. Amici remarque que l'augmentation de la taxe à l'UNIGE répondrait principalement à un problème de places.

M<sup>me</sup> Emery explique qu'il y a plusieurs étudiants étrangers actifs au sein du comité et que ce type de motion est outrageant pour eux.

## Séance du 14 janvier 2021

### *Discussion*

Le MCG rappelle que l'Université de Fribourg a procédé à une augmentation généralisée des taxes universitaires, ce qui n'a pas posé de gros problèmes. C'est la raison pour laquelle il soutiendra la proposition de motion.

Le PS affirme que cette motion est discriminatoire et xénophobe. Il relève que des conditions d'études acceptables pour tous les étudiants de l'Université de Genève ne sont pas garanties. La problématique des taxes universitaires peut quant à elle être soulevée directement et non pas en passant par la discrimination. Il s'opposera donc à cette proposition de motion.

Le PDC rejoint les arguments du PS et ajoute que les étudiants étrangers font la réputation de l'Université de Genève. Il ne soutiendra donc pas la proposition de motion.

Le PLR rappelle que l'équilibre des échanges d'étudiants entre l'UNIGE et les universités partenaires est fragile. La forme de discrimination envers les étudiants étrangers contenue dans le texte n'est pas non plus la bonne approche. Il refusera donc cette proposition de motion.

EAG rejoint les arguments cités et refusera également cette proposition de motion.

Les Verts s'opposeront aussi à cette proposition de motion.

### *Vote*

Le président met aux voix la proposition de motion M 2661 :

Oui :	3 (2 MCG, 1 UDC)
Non :	12 (4 PLR, 3 S, 2 PDC, 2 Ve, 1 EAG)
Abstentions :	–

**La proposition de motion M 2661 est refusée.**

## **Proposition de motion (2661-A)**

### **pour le maintien de conditions d'études acceptables à l'Université de Genève dans le respect de la solidarité confédérale**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
considérant :

- que le nombre d'étudiants inscrits à l'Université de Genève croît d'année en année ;
- que la proportion d'étudiants étrangers est très élevée ;
- que les cantons suisses sont signataires de l'accord intercantonal universitaire (C 1 32) ;
- que les autres cantons suisses versent à notre canton une contribution annuelle aux coûts de formation de leurs ressortissants ;
- que les Etats dont sont ressortissants les étudiants étrangers ne participent pas aux coûts engendrés par leurs étudiants ;
- qu'un canton suisse ne devrait pas être moins favorisé qu'un Etat étranger ;
- qu'un nombre trop élevé d'étudiants dans une filière nuit à la qualité de l'enseignement prodigué ;
- que l'université doit continuer à dispenser des enseignements de qualité dans un cadre d'études agréable ;
- qu'un étudiant coûte en moyenne 23 000 francs par an au contribuable ;
- que nos jeunes doivent disposer des outils nécessaires pour résister à la concurrence internationale sur le marché du travail genevois ;
- que le marché du travail ne peut intégrer qu'un nombre déterminé de diplômés chaque année,

invite le Conseil d'Etat

à doubler le montant de la taxe universitaire perçue auprès des étudiants étrangers qui ne résident pas fiscalement en Suisse.

*Date de dépôt : 22 février 2021*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Patrick Hulliger**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

L'étude de cette proposition de motion en commission a permis de faire le point sur le maintien de conditions d'études à l'Université de Genève, dans le respect de la solidarité confédérale.

Le nombre d'étudiants inscrits à l'Université de Genève croît d'année en année et la proportion d'étudiants étrangers est élevée.

Les Etats dont sont ressortissants les étudiants étrangers ne participent pas aux coûts engendrés par leurs étudiants, ce qui porte le coût moyen annuel, pour nous contribuables genevois, à 23 000 francs suisses par étudiant étranger. Alors que la majorité de nos étudiants genevois qui poursuivent leurs études à l'étranger doivent les payer à leurs frais. Il est important de rappeler que les autres cantons suisses versent à notre canton une contribution annuelle aux coûts de formation de leurs ressortissants.

Même si la différence est infime, dans le cas où nous accepterions cette hausse des coûts pour les étudiants étrangers, cela serait au bénéfice de nos contribuables genevois. Mais voilà, faut-il encore vouloir protéger et aider les nôtres...

Mesdames et Messieurs les députées et députés, les améliorations évidentes que cette proposition de motion soulève retiendront assurément votre attention et nous vous remercions de la soutenir.

Merci de votre attention.