



## Rapport explicatif

# accompagnant l'avant-projet de révision partielle de la loi fixant la localisation des écoles cantonales du degré tertiaire et la contribution des communes sièges

Ce rapport explicatif présente l'avant-projet de révision de la loi fixant la localisation des écoles cantonales du degré tertiaire et la contribution des communes sièges (RS VS 417.10).

Cette révision s'inscrit en tant que réponse à la motion adoptée par le Grand Conseil le 15 juin 2018 intitulée « Contribution des communes sièges à la masse salariale des institutions d'enseignement à distance ». Elle s'inscrit également dans la demande de communes sièges pour un modèle offrant une plus grande prévisibilité des contributions communales aux dépenses de fonctionnement des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire.

Cette révision partielle modifier la loi en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000, modifiée partiellement en 2010, 2011 et 2012. Plusieurs articles de la loi ont été reformulés afin de gagner en clarté.

## 1. Introduction

### 1.1. Bases constitutionnelles et légales

Selon les termes de l'article 27, alinéa 5, de la Constitution cantonale, la commune qui devient le siège d'un établissement cantonal peut être tenu à des prestations. De plus, l'article 94 de la loi du 4 juillet 1962 sur l'instruction publique stipule que les communes du siège des collèges et établissements cantonaux peuvent être appelées à contribuer aux dépenses d'exploitation et que cette contribution est fixée par le Grand Conseil.

Le 11 novembre 1999 est entrée en vigueur la loi fixant la localisation des écoles cantonales du degré tertiaire et la contribution des communes sièges (ci-après : loi sur les communes sièges). Cette loi concerne les contributions des communes sur le territoire desquelles se situent les institutions de formation et de recherche du degré tertiaire du canton financées ou subventionnées par l'Etat du Valais ; elle prévoit une participation des communes sièges de 10% à 20% (selon les institutions) aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des institutions tertiaires du canton. Cette loi de 1999 a été modifiée partiellement suite aux travaux de révision concernant la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes, RPT I (17 juin 2010) et RPT II (15 septembre 2011). Ces modifications ont fixé la participation des communes sièges aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des institutions du degré tertiaires du canton à un taux général de 10%.

### 1.2 Situation actuelle

La loi sur les communes sièges concerne actuellement huit communes : à savoir les communes de Brigue, Viège, Loèche-les-Bains, Sierre, Sion, Martigny, Sembrancher et Saint-Maurice. Ces dernières ont contribué, en 2018, pour un montant de 9.78 millions de francs aux charges d'exploitation des institutions tertiaires du canton.

Les impacts économiques, même s'ils ne s'arrêtent pas toujours aux frontières de la commune (effets d'infiltration ou de débordement), justifient que les communes soient appelées à contribuer au financement des charges d'investissement et de fonctionnement.

Dans une optique de court terme, on relèvera ainsi que, pour accomplir ses différentes tâches, l'institution tertiaire rémunère son personnel et achète des biens et services à des entreprises privées et publiques. Ces dépenses étant financées, dans le cas d'un établissement public, en grande partie par les contribuables de la région et de l'ensemble du pays, l'institution peut être considérée comme générateur de flux financiers. De plus, pour les institutions de formation, les étudiants effectuent régulièrement des dépenses dont le financement provient de diverses sources.

Dans une vision à long terme, il convient de tenir compte de l'effet du capital humain qu'une institution tertiaire met à disposition de l'économie régionale. En fournissant à celle-ci une main-d'œuvre hautement qualifiée, l'institution contribue à la croissance et au développement de la région. Par ailleurs, la simple présence d'une institution peut accroître l'attractivité d'une région, influençant ainsi la décision d'implantation de nouvelles entreprises.

### 1.3 Décision du Conseil d'Etat du 20 mars 2019

La décision du Conseil d'Etat du 20 mars 2019 fixe les principes devant guider le projet de modification de la loi sur les communes sièges. Ces principes sont les suivants :

- a) le principe de calcul concernant les contributions communales aux charges d'exploitation des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire est modifié : les contributions communales sont déterminées en proportion des contributions du canton du Valais et des contributions fédérales pour la formation et la recherche tertiaire aux institutions entrant dans le périmètre de la loi (art. 6 de la loi fixant la localisation des écoles cantonales du degré tertiaire et la contribution des communes sièges du 11 novembre 1999) selon un coefficient de 9.25% ;
- b) pour les institutions multisites, soit la HES-SO Valais-Wallis (Sion, Sierre, Loèche-les-Bains, Viège), la HEP-VS (Saint-Maurice, Brig) et UniDistance (Brig, Sierre), la contribution communale aux charges d'exploitation des institutions est répartie en fonction du nombre d'EPT du personnel d'enseignement, de recherche et de direction rattaché aux différents sites ;
- c) les communes concernées doivent pouvoir donner leur accord avant l'implantation d'une nouvelle institution sur leur territoire ;
- d) le principe de calcul concernant les contributions communales aux dépenses d'investissements et de locations n'est pas modifié (art. 5 de la loi fixant la localisation des écoles cantonales du degré tertiaire et la contribution des communes sièges du 11 novembre 1999).

L'avant-projet de loi présenté ci-après repose sur ces principes. Seul le coefficient à appliquer sur la nouvelle base de calcul pour les contributions communales est maintenu à 10% (au lieu de 9.25%). Cela est nécessaire afin de conserver un coefficient harmonisé, déterminé dans le cadre de la RPT II, pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement des domaines concernée par des contributions de communes sièges.

## **2. Principales modifications de l'avant-projet**

### 2.1 Périmètre des contributions communales

La législation actuellement en vigueur s'applique sans distinction aux institutions de formation et de recherche de degré tertiaire financées ou subventionnées par l'Etat du Valais. Celles-ci relèvent de bases légales différentes. La révision précise cet élément en indiquant que : *sont considérées comme institutions du degré tertiaire au sens de la présente loi, les institutions qui relèvent de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles du 30 septembre 2011 (LEHE) et/ou de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPPr) du 13 décembre 2002 et/ou de la loi cantonale sur la formation et la recherche universitaires du 2 février 2001 (LFRU).*

A noter que l'article 96 de la *loi d'application de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LALFPPr)* du 13 juin 2008 fixe la participation des communes sièges aux frais d'investissement et de location des écoles supérieures.

## 2.2 Réponse à la motion no 3.0334

La modification législative répond à la motion no 3.0334, acceptée par le Grand-Conseil le 15 juin 2018 intitulée « Contribution des communes sièges à la masse salariale des institutions d'enseignement à distance ». Celle-ci demande une prise en compte, dans le calcul de la participation communale aux dépenses de fonctionnement, de la particularité de l'enseignement à distance au sein des institutions tertiaires du canton (article 6 alinéa 3 de la loi actuelle).

Cette demande est prise en compte dans la façon de répartir les contributions communales sur les différents sites d'une institution multisites : si le mode d'enseignement est principalement à distance (cas de la Fondation pour la formation universitaire à distance, UniDistance, à Brigue et Sierre), la contribution communale est répartie entre les différentes communes sièges en fonction du nombre d'équivalents plein temps (EPT) du personnel d'enseignement, de recherche et de direction présent physiquement (poste de travail) sur les sites. Dans les cas d'un mode d'enseignement principalement « en présentiel » (à savoir : la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale Valais-Wallis (HES-SO Valais-Wallis) à Viège, Loèche-les-Bains, Sierre et Sion ; la Haute Ecole pédagogique du Valais (HEP-VS) à Brigue et Saint-Maurice), la contribution communale est répartie entre les différentes communes sièges en fonction du nombre d'équivalents plein temps (EPT) du personnel d'enseignement, de recherche et de direction rattaché aux différents sites selon leurs conditions d'engagement.

## 2.3 Amélioration de la prévisibilité des contributions communales

La modification législative améliore la prévisibilité des contributions communales aux dépenses de fonctionnement des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire; elle apporte également une simplification du calcul.

La base de calcul pour les contributions des communes sièges aux dépenses de fonctionnement change : d'un pourcentage des charges salariales brutes du personnel d'enseignement, de recherche et de direction affecté à l'enseignement et à la recherche, on passe à un pourcentage des contributions versées par la Confédération et par le canton du Valais aux institutions concernées. Ce changement permet que les contributions communales pour les dépenses de fonctionnement des institutions suivent la même tendance que les budgets dédiés de la Confédération et du canton du Valais, et ne suivent plus la simple évolution du volume salarial du personnel concerné engagé.

La base de calcul comprend :

- D'une part les contributions accordées aux institutions tertiaires par la Confédération selon la *loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)* et la *loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)*. L'enveloppe financière concernant ces deux lois est fixée de manière quadriennale par la Confédération (Message FRI).
- D'autre part, les contributions accordées par le canton du Valais aux institutions tertiaires reconnues par la *loi cantonale sur la formation et la recherche universitaires (LFRU)* et/ou par la *loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr)* du 13 décembre 2002. L'enveloppe financière cantonale concernant la LFRU est fixée de manière quadriennale par le Grand Conseil du canton du Valais.

Le pourcentage à appliquer sur la nouvelle base de calcul pour les contributions communales est maintenu à 10% afin de conserver un coefficient harmonisé déterminé dans le cadre de la RPT II pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement des domaines concernées par des contributions de communes sièges.

## 2.4 Conservation de l'équilibre financier (RPT)

La révision légale conserve, au sein du domaine tertiaire, l'équilibre financier entre le canton et les communes, ainsi qu'entre les communes, fixé lors des travaux de révision concernant la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes, RPT I (17 juin 2010) et RPT II (15 septembre 2011). Elle permet également de ne pas mettre en péril la viabilité et le développement des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire.

Selon les simulations, le nouveau modèle entraînerait une perte globale de 0.38 millions de francs en 2018 par rapport au système actuel (voir le tableau ci-après). Cette perte financière devra être répartie par le canton entre les différentes institutions.

Tableau : Participation des communes sièges aux dépenses de fonctionnement pour l'année 2018 (comptes) et selon la simulation appliquée pour l'année 2018

	Année	2018 Réalisé (comptes)	2018 Simulation selon modèle révisé	Différence pour 2018 Modèle révisé - Réalisé
Communes sièges	Brig	1'381'094	1'287'015	-94'079
	Viège	102'600	133'140	+30'540
	Loèche-les-Bains	175'300	188'650	+13'350
	Sierre	3'668'650	3'335'173	-333'477
	Sion	3'018'379	3'007'582	-10'797
	Martigny	760'000	762'960	+2'960
	Sembracher	9'839	19'120	+9'281
	Saint-Maurice	625'261	626'008	+747
	<b>TOTAL des contribution communales (simulation)</b>	<b>9'741'123</b>	<b>9'359'648</b>	<b>-381'475</b>

### 2.5 Consultation de la ou des communes concernées

Un nouvel article stipule que la ou les communes concernées doivent donner leur accord en cas d'implantation d'une nouvelle institution cantonale du degré tertiaire sur leur territoire.

Si la commune concernée ne souhaite pas l'implantation d'une telle institution sur son territoire, une conciliation est menée entre l'institution et la commune par le Département en charge de la formation. Si la commune maintient son opposition, le Département cherche, dans la mesure du possible, une autre solution pour l'implantation de l'institution. Dans le cas où le Département ainsi que le Conseil d'Etat sont d'avis que cette nouvelle implantation doit se réaliser sur le territoire de la commune concernée, le Grand Conseil décide.

### 2.6 Eléments inchangés

Le principe de calcul concernant les contributions communales aux dépenses d'investissement et de location des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire n'est pas modifié.

## 3. Commentaires par article

La proposition de texte est donnée en annexe. Ce chapitre apporte les commentaires et mises en perspective nécessaires en ce qui concerne les articles modifiés ; notamment une modification de l'article 6 et l'ajout des articles 6a et 6b. D'autre part, les articles 1, 4, 5 et 7 de la loi sont adaptés.

### Article 1 But et objet

La révision de l'article 1 a pour but de clarifier le périmètre des contributions communales.

- L'alinéa 1 énumère les institutions pour lesquelles la loi fixe la localisation. La lettre b est reformulée : il n'y est plus indiqué les différents domaines de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale Valais-Wallis (HES-SO Valais-Wallis). Ils le sont dans l'article 4 de la présente loi. D'autre part, la dénomination de la HES-SO Valais-Wallis est adaptée (anciennement HES-SO Valais/Wallis).
- Un nouvel alinéa 3 précise que sont considérées comme institutions cantonale du degré tertiaire au sens de la présente loi, les institutions qui relèvent de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles du 30 septembre 2011 (LEHE) et/ou de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFP) du 13 décembre 2002 et/ou de la loi cantonale sur la formation et la recherche universitaires du 2 février 2001 (LFRU).

- De manière globale, la loi révisée mentionne les « institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire » et non plus les « écoles cantonales du degré tertiaire ».

#### **Article 2 Localisation de la HEP-VS**

L'article 2 est inchangé.

#### **Article 3 ...**

L'article 3 est inchangé.

#### **Article 4 Localisation de la HES-SO Valais-Wallis**

L'article 4 indique la localisation des différents domaines de la HES-SO Valais-Wallis.

- L'alinéa 1 lettre b ajoute le domaine « Design & Arts visuels » comme étant localisé à Sierre (École de design et haute école d'art du Valais - édhea). D'autre part, la dénomination de la HES-SO Valais-Wallis est adaptée (anciennement HES-SO Valais/Wallis).
- L'alinéa 3 est supprimé, la liaison entre la HES-SO Valais-Wallis et l'économie valaisanne étant effective.

#### **Art. 5 Contribution communale aux dépenses d'investissement et de location**

L'article 5, porte sur les contributions communales aux dépenses d'investissement et de location des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire. Il reste sur le fond inchangé par rapport à l'actuel article 5.

- Un nouvel alinéa 2 bis indique que l'article 6a de la présente loi est réservé. Cet article concerne les cas exceptionnels reconnus par cette loi.
- L'alinéa 3 est inchangé. Il permet, en cas d'accord, aux communes sièges de facturer aux communes limitrophes une participation au montant de la contribution qui leur est dévolue. La conclusion d'un tel accord est facultatif et les termes sont du ressort des communes concernées.
- L'alinéa 4, nouveau, indique qu'un règlement du Conseil d'Etat précise les éléments de calcul portant sur les contributions communales aux dépenses d'investissement et de location des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire. Ce règlement, déjà existant, sera adapté en fonction de la modification législative (cf. *Règlement sur les contributions des communes sièges pour les écoles cantonales du degré tertiaire et les institutions de formation et de recherche de niveau tertiaire du 22 avril 2015*).

#### **Art. 6 Contribution communale aux dépenses de fonctionnement**

L'article 6, porte sur les contributions communales aux charges d'exploitation des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire. Cet article est entièrement revu. A noter qu'en ce qui concerne la version française de la loi, la notion de charges d'exploitation, en lien avec la participation des communes sièges aux charges salariales des institutions, est remplacée par la notion de dépenses de fonctionnement.

- L'alinéa 1, reformulé, fixe la base de calcul des contributions communales aux dépenses de fonctionnement des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire. Les communes participent à hauteur de 10% des contributions de la Confédération et des contributions du canton du Valais accordées à ces institutions. L'alinéa 1 est complété par une réserve portant sur l'article 6a, introduisant une dérogation pour les cas exceptionnels.
- L'alinéa 2, reformulé, fixe pour les institutions multisites, la clé de répartition des contributions calculées à l'alinéa 1 du présent article, entre les différentes communes

sièges concernées. Cette clé de répartition est fonction du nombre d'équivalents plein temps (EPT) du personnel d'enseignement, de recherche et de direction rattachés aux différents sites, selon les conditions d'engagement. Les institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire sises sur plusieurs sites sont les suivantes : la HES-SO Valais-Wallis (Viège, Loèche-les-Bains, Sierre, Sion) et la HEP-VS (Brigue, Saint-Maurice,)

- L'alinéa 3, reformulé, fixe pour les institutions multisites dont le mode d'enseignement est principalement à distance, la clé de répartition des contributions calculées à l'alinéa 1 du présent article entre les différentes communes sièges concernées. Cette clé de répartition est fonction du nombre d'équivalents plein temps (EPT) du personnel d'enseignement, de recherche et de direction présents physiquement (poste de travail) sur les différents sites concernés. L'institution concernée, sise sur plusieurs sites, est la Fondation pour la formation universitaire à distance, UniDistance, à Brigue et Sierre.
- L'alinéa 4 est inchangé. Il permet, en cas d'accord, aux communes sièges de facturer aux communes limitrophes une participation au montant de la contribution qui leur est dévolue. La conclusion d'un tel accord est facultatif et les termes sont du ressort des communes concernées.
- L'alinéa 5, nouveau, indique qu'un règlement du Conseil d'Etat précise les éléments de calcul portant sur les contributions communales aux dépenses de fonctionnement des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire. Ce règlement, déjà existant, sera adapté en fonction de la modification législative (cf. *Règlement sur les contributions des communes sièges pour les écoles cantonales du degré tertiaire et les institutions de formation et de recherche de niveau tertiaire du 22 avril 2015*).

#### **Art. 6a Contribution communale aux dépenses d'investissement et de location et aux dépenses de fonctionnement pour les cas exceptionnels**

L'article 6a, nouveau, précise les conditions auxquelles doit satisfaire une institution pour qu'elle puisse être considérée comme un cas exceptionnel par la présente loi. Ces conditions étaient jusqu'alors incluses dans le *règlement sur les contributions des communes sièges pour les écoles cantonales du degré tertiaire et les institutions de formation et de recherche de niveau tertiaire du 22 avril 2015*. Ce règlement avait été élaboré après la dernière modification de la loi en 2011.

- L'alinéa 1 précise les deux caractéristiques cumulatives que les institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire doivent réunir si elles souhaitent être considérées comme cas exceptionnel au regard de la présente loi. Ces deux conditions sont énumérées aux lettres a et b de cet alinéa 1:
  - Lettre a : l'institution est un site décentralisé dont le siège principal est situé hors du canton du Valais, et ;
  - Lettre b : l'Etat du Valais subventionne cette institution sans pouvoir décisionnel sur le pilotage des dépenses au sens des articles 5 et 6 de la présente loi.
- L'alinéa 2 indique les aménagements que peut décider le Conseil d'Etat pour les institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire considérées comme cas exceptionnel : le Conseil d'Etat peut décider d'un aménagement de la base de calcul de la contribution communale ainsi que de modalités de versement particulières. La méthode de calcul retenue pour la fixation de la contribution communale doit notamment respecter le principe de l'équité de traitement entre les différentes communes sites.

Les cas exceptionnels actuellement reconnus par la loi et ayant obtenu des aménagements sont l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne EPFL Valais Wallis, ainsi que les Universités de Lausanne et de Genève, sur le site de Sion de la Fondation universitaire Kurt Bösch. Cette dernière met à disposition de ces deux entités les infrastructures nécessaires à leurs activités académiques.

### **Art. 6b Implantation d'une nouvelle institution cantonale du degré tertiaire**

L'article 6b, nouveau, stipule que la ou les communes concernées doivent donner leur accord en cas d'implantation d'une nouvelle institution cantonale de formation et de recherche du degré tertiaire sur leur territoire.

Comme indiqué ci-avant, si la commune concernée ne souhaite pas l'implantation d'une institution sur son territoire, une conciliation est menée entre l'institution et la commune par le Département en charge de la formation. Si la commune maintient son opposition, le Département cherche, dans la mesure du possible, une autre solution pour l'implantation de l'institution. Dans le cas où le Département ainsi que le Conseil d'Etat sont d'avis que cette nouvelle implantation doit se réaliser sur le territoire de la commune concernée, le Grand Conseil décide.

### **Art. 7 Période de calcul et versement de la contribution**

L'article 7, alinéa 1 est inchangé.

L'alinéa 2, nouveau, facilite l'échelonnement des contributions prévues selon l'article 5 alinéa 2 lettre a de la présente loi, à savoir les coûts de construction, d'acquisition, d'extension, de rénovation, de transformation et d'équipement des bâtiments. L'échelonnement prévu par l'institution et la ou les communes sièges concernées doit être validé par le Conseil d'Etat

### **Art. 8 Clauses transitoires**

L'article 8 est inchangé.

### **Art. 9 Clauses abrogatoires**

L'article 9 est inchangé.

### **Art. 10 Référendum et entrée en vigueur**

L'article 10 est inchangé.

### **Art. 11 Dispositions transitoires**

L'article 11 alinéa 1, nouveau, indique que jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la présente loi, les dispositions en vigueur jusque-là et fixant la contribution des communes sièges des écoles cantonales du degré tertiaire restent applicables.

## **4. Conclusion**

Cet avant-projet de loi vise une amélioration du texte légal par rapport à la loi actuelle. Il répond à la motion du Grand Conseil du 15 juin 2018. Au moyen d'un changement de la base de calcul, il offre une plus grande prévisibilité des contributions communales aux dépenses de fonctionnement des institutions cantonales de formation et de recherche du degré tertiaire. En accord avec la décision du Conseil d'Etat du 20 mars 2019, il simplifie le calcul de ces contributions et prévoit que la ou les communes concernées donnent leur accord en cas d'implantation d'une nouvelle institution cantonale du degré tertiaire sur leur territoire.

Dans un contexte de forte revendication d'un changement de loi de la part des principales communes concernées, les modifications apportées nous semblent un compromis acceptable. Par contre, elles auront des incidences financières directes par rapport à la loi actuelle sur les institutions, principalement de type universitaire, à savoir une diminution des contributions communales d'un montant global estimé à 0.38 millions de francs en 2018.

Sion, avril 2020