

Commission de l'accord intercantonal

Accord intercantonal universitaire - Commentaire

Introduction

L'accord intercantonal sur la participation au financement des universités du 26 octobre/ 7 décembre 1990 échoit le 31 décembre 1998. Précédemment deux accords semblables, valables chaque fois pour six ans, réglaient le financement des universités; le premier pour la période de 1981 à 1986 et le second de 1987 à 1992. Ces accords règlent les contributions que les cantons de domicile des étudiants versent aux cantons universitaires. En contrepartie, les cantons universitaires garantissent aux ressortissants de tous les cantons les mêmes droits d'accès aux études universitaires qu'à leurs propres ressortissants.

Jusqu'à maintenant les accords prévoyaient une même contribution cantonale pour tous les étudiants. Celle-ci a passé progressivement de fr. 3000.- en 1981 à fr. 8500.- en 1993. Dès 1994 la contribution de base a été adaptée chaque année au renchérissement pour atteindre fr. 8913.55 par étudiant en 1996. La somme totale des contributions intercantionales s'élevait pour 1996 à 228 millions de francs.

L'accord, qui ne devait être à l'origine qu'une mesure d'urgence temporaire à la place de subventions fédérales plus élevées, représente aujourd'hui un élément essentiel pour la péréquation des charges entre les cantons et pour assurer la qualité de l'enseignement supérieur en Suisse. Pour des raisons bien connues, la Confédération n'est pas en mesure d'augmenter le montant de ses contributions aux frais d'exploitation des universités cantonales. Sa participation financière est au contraire en diminution depuis des années. Il n'est pas envisageable non plus d'exiger des cantons universitaires de garder ouvertes les portes de leurs universités et d'en supporter seuls tous les coûts. Le libre accès aux études supérieures et l'égalité de traitement, ainsi que le maintien de la qualité et de la compétitivité de la "place universitaire suisse" sont des objectifs de tous les cantons, aussi des cantons non universitaires.

Présidée par le conseiller d'Etat Hans Ulrich Stöckling de St-Gall, la Commission de l'accord intercantonal a élaboré un projet de nouvel accord à l'attention de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF). Après d'intenses et dures négociations, un compromis a pu être trouvé. Les deux Conférences des directeurs ont depuis lors pris position. Le projet, encore une fois remanié par la Commission de l'accord, est mis en consultation auprès des gouvernements cantonaux. Après une nouvelle consultation de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, le projet devrait si possible être soumis à l'Assemblée plénière de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique le 20 février 1997; celle-ci devra approuver le projet à l'intention des cantons.

Le nouvel accord vise, comme les précédents, d'une part à garantir aux ressortissants de tous les cantons les mêmes droits d'accès aux études universitaires et d'autre part à répartir équitablement entre les cantons les coûts de la formation universitaire. Les principales nouveautés qui découlent de la politique universitaire et de la situation financière et politique actuelles sont les suivantes:

- augmentation des contributions d'environ 50 %;
- différenciation des forfaits par étudiant suivant les groupes de branches, en fonction des coûts différents;
- prise en considération de la perte migratoire engendrée par les étudiants et les diplômés universitaires;
- pas de limite du nouvel accord dans le temps, mais introduction de la possibilité de le résilier annuellement au plus tôt avec effet au 31 décembre 2003. (Bien entendu une révision fondamentale de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine des universités, telle qu'elle est prévue dans le projet de nouvelle péréquation financière, nécessiterait une abrogation ou une révision de l'accord).

Le commentaire ci-après est limité aux dispositions nouvelles par rapport à l'accord en vigueur.

1. Travaux préliminaires

A fin 1994, la Commission de l'accord intercantonal actuel a chargé MM. Andreas Spillmann, Alfred Meier et René L. Frey de faire une expertise¹⁾ dans le but d'établir un relevé statistique des dépenses des universités sur la base de la statistique universitaire, d'élaborer des propositions de renouvellement de l'actuel accord intercantonal sur la participation au financement des universités et d'en estimer les répercussions financières. Sur la base des chiffres aujourd'hui disponibles, il n'était malheureusement pas encore possible de déterminer précisément les frais nécessaires de la formation (appréciation analytique).

Sur la base de cette étude, la Commission a discuté un projet d'accord dans plusieurs séances et s'est finalement mise d'accord sur le texte ci-joint.

2. Commentaire article par article

Article premier But

Le but du nouvel accord correspond dans les grandes lignes au but de l'accord actuellement en vigueur: garantir l'égalité de traitement des candidats aux études et des étudiants provenant des cantons signataires de l'accord, ceux-ci versant une contribution aux cantons universitaires. Il contribue ainsi à la mise en œuvre d'une politique universitaire coordonnée.

¹⁾ peut être commandée auprès du secrétariat de la Commission de l'Accord intercantonal

Art. 2 Notions

Suivant cette définition, sont considérés comme cantons universitaires dès le 1.1.1997: Zurich, Berne, Fribourg, Bâle-Ville, St-Gall, Vaud, Neuchâtel, Genève, Lucerne et Tessin.

Art. 3 Principes

Le 1^{er} alinéa correspond à l'article 2, 1^{er} alinéa, de l'accord actuel; le 2^e alinéa correspond en grande partie à l'article 2, 3^e alinéa, de l'accord actuel.

Art. 4 Politique universitaire

Cette disposition doit garantir la participation des cantons non universitaires à la politique universitaire suisse dans une mesure correspondant à leurs contributions.

Art. 5 Principauté du Liechtenstein

Cet article correspond à l'article 12 de l'accord actuel.

Cette disposition doit empêcher que le présent accord soit éludé par des conventions entre certains cantons.

La seule convention de ce type existant aujourd'hui, entre les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, respecte cette disposition.

Art. 7 Canton débiteur

Cette disposition correspond à l'article 3, 1^{er} alinéa de l'accord actuel. On veut ainsi éviter que les étudiants, par des déménagements d'un canton à un autre, puissent influencer la bonne exécution de l'accord. La notion de domicile au moment de l'obtention du certificat de maturité est uniforme sur le plan suisse et elle est déterminée a priori; en général ce domicile correspond au véritable lieu d'attache du futur étudiant.

Le 2^e alinéa est nouveau. Pour les personnes qui entament de nouvelles études après avoir obtenu un premier diplôme universitaire (diplôme, licence, doctorat), la contribution est payée par le canton signataire du domicile légal au moment du début des nouvelles études. On tient compte ainsi du fait qu'au fil des années, la relation des personnes avec leur canton de domicile au moment de l'obtention du certificat donnant accès aux études peut ne plus correspondre à aucune réalité.

Art. 8 Notion d'étudiant

On précise quels étudiants engendrent le paiement d'une contribution (personnes immatriculées dans une université reconnue ou dans une institution universitaire au sens de l'article 2). Les niveaux d'études pour lesquels des contributions sont dues sont par ailleurs énumérés de façon exhaustive.

Les étudiants immatriculés à des cours de formation continue (cours postgradués aboutissant à un certificat ou cours de quelques jours suivis en cours d'emploi) n'engendrent pas le paiement d'une contribution.

La relève scientifique ne sera financée par le présent accord que dans le cadre du doctorat. Vu la limitation dans le temps de l'obligation de payer (art. 14 ci-après), ce financement ne s'étendra en général pas à toute la durée du doctorat.

Aux termes du 3^e alinéa, les étudiants en congé n'engendrent pas d'obligation de payer; cette règle est logique étant donné que pendant le congé, les cantons universitaires ne fournissent pas de prestations. Les universités devront annoncer à l'Office fédéral de la statistique (OFS) les étudiants en congé.

Art. 9 Etablissement des effectifs d'étudiants

Comme actuellement, le nombre d'étudiants déterminant sera établi sur la base des données de l'OFS, pour le semestre d'hiver et pour le semestre d'été.

Une des préoccupations centrales dans le cadre des travaux préliminaires à l'élaboration d'un nouvel accord intercantonal était le fait que les frais de formation sont très différents selon les disciplines. La formation en médecine est particulièrement onéreuse; les sciences humaines et sociales, les sciences économiques et le droit sont des disciplines moins coûteuses. Afin de tenir compte de ces facteurs, il est envisagé de répartir les étudiants des différentes disciplines dans trois groupes de facultés. Le montant des contributions à verser pour chacun de ces groupes est indiqué à l'article 12 ci-après.

Les disciplines contenues dans chacun des groupes de facultés sont énumérées au 2^e alinéa. Il appartiendra à la Commission de l'Accord intercantonal universitaire de décider en cas de doute concernant l'appartenance d'une discipline à un groupe de facultés.

Art. 10 Egalité de traitement en cas de limitation de l'admission aux études

Les deux premiers alinéas correspondent au droit actuel (art. 7).

En vertu d'un règlement de la Conférence universitaire suisse (CUS) de 1976 pour l'organisation de l'accès aux études de médecine en cas de libre accès sur le plan suisse, la CUS organise aujourd'hui déjà, si nécessaire, des transferts d'étudiants afin d'utiliser toutes les places d'études disponibles. C'est une des mesures qui permettent d'éviter la limitation de l'accès aux études. Le 3^e alinéa de l'accord donne une base légale à cette mesure, qui pourrait si nécessaire être appliquée dans d'autres disciplines que la médecine. Des transferts ne peuvent être organisés qu'avec l'accord de l'université d'accueil et si celle-ci a des places disponibles. Il est prévu que la Commission de l'Accord intercantonal universitaire désigne le service compétent pour les transferts.

Art. 11 Traitement des étudiants des cantons non signataires

Cette disposition correspond à l'article 8 de l'accord actuel.

Art. 12 Montant des contributions

Selon l'expertise de MM. Spillmann, Meier et Frey citée ci-avant, les dépenses nettes des cantons universitaires par étudiant s'élèvent à fr. 15'550.- pour le groupe de facultés I, à fr. 47'430.- pour le groupe de facultés II et à fr. 123'750.- pour le groupe de facultés III. Ces montants comprennent l'ensemble des frais d'investissements et des dépenses pour la recherche. L'avantage de site n'est pas pris en compte. Les recettes des universités (écolages, subventions fédérales, revenus des prestations de services, revenus de fortune et autres contributions privées) ont en revanche été déduites.

Ces chiffres comprennent toutefois d'importants facteurs d'incertitude. Ils sont basés sur les comptes des cantons universitaires. Ceux-ci ne sont pas structurés de manière uniforme et surtout ils ne présentent pas les coûts des différentes facultés. La répartition est en partie basée sur des a priori. Par ailleurs, les données relatives aux facultés de médecine comprennent une part de 25 % des frais bruts des cliniques universitaires. La Commission de l'Accord intercantonal universitaire estime que ce taux est vraisemblablement trop élevé. Les cantons universitaires et les organes compétents de la Confédération sont en train de chercher une base uniforme pour le calcul des coûts de formation dans les cliniques universitaires.

Deux questions laissent une marge d'appréciation relativement importante: celle de savoir dans quelle mesure et pour quel montant les dépenses pour la recherche doivent être prises en compte dans les frais de formation, de même que celle de savoir dans quelle mesure une déduction pour avantage de site est justifiée. Les montants des contributions tiennent compte de manière appropriée du fait que le calcul d'une déduction pour la recherche, les investissements et l'avantage de site est lié à quelques incertitudes, sans toutefois chiffrer cette déduction expressément. Les montants des contributions sont les suivants:

- groupe de facultés I	fr.	9'500.--
- groupe de facultés II	fr.	23'000.--
- groupe de facultés III	fr.	46'000.--

Pour les groupes de facultés II et III, ces montants augmenteront progressivement de fr. 17'700.- et de fr. 22'700.- en 1999 à fr. 23'000.- et fr. 46'000.- en 2002.

Ces montants forfaitaires sont annuels. Ils seront versés à raison de la moitié sur la base du nombre d'étudiants immatriculés au semestre d'hiver et à raison de la moitié aussi pour les étudiants immatriculés au semestre d'été (2^e al.).

Art. 13 Réductions pour pertes migratoires élevées

Les experts ont examiné la question de l'exode des cerveaux et constatent que certains cantons exercent un fort attrait sur les jeunes diplômés comme lieu de travail. Etant donné qu'il n'existe pas de statistique sur les mouvements migratoires, il n'est pas possible de les mesurer de manière systématique. Les experts ont donc fait une analyse transversale, comparant la proportion de

bacheliers et de diplômés universitaires par canton. Il en résulte des pertes élevées pour trois cantons; trois autres cantons ont des pertes qualifiées de moyennes et neuf autres encore des pertes migratoires faibles.

Afin de simplifier l'application de l'accord, une réduction pour pertes migratoires est accordée aux six cantons pour lesquels cette perte est la plus élevée. La réduction des contributions est de 10% pour les cantons d'Uri, du Valais et du Jura et de 5% pour les cantons de Glaris, des Grisons et du Tessin.

Le 2^e alinéa prévoit que cette réduction sera supportée de façon solidaire par tous les cantons universitaires, proportionnellement au montant qu'ils reçoivent pour des étudiants extra-cantonaux.

Art. 14 Durée de l'obligation de payer

Dans l'accord actuel, l'obligation de verser des contributions est limitée à 16 semestres pour tous les étudiants, indépendamment de la discipline qu'ils étudient (art. 3, 2^e al.).

La CUS, en 1992 puis en 1995, et le Conseil suisse de la science, dans ses *grandes orientations pour le développement des universités suisses: horizon 2000*, ont recommandé de prendre les mesures nécessaires afin de limiter la durée des études. La CUS a recommandé aux universités d'aménager les plans d'études de sorte que les étudiants à plein temps puissent obtenir leur premier diplôme universitaire au plus tard une année après l'expiration de la durée réglementaire des études (en général 8 semestres); elle leur a aussi recommandé de fixer une durée équitable pour l'obtention du doctorat (trois à cinq ans).

La durée de l'obligation de paiement pour les groupes de facultés I et II est réduite à 12 semestres; pour les études de médecine, elle est maintenue à 16 semestres. Cette durée comprendra le niveau d'études de la licence/diplôme et du doctorat (cf. art. 7, 2^e al.). Dans la majorité des cas, les études de doctorat ne seront donc pas entièrement financées par le biais de l'accord pour les étudiants des groupes de facultés I et II. Il est vrai que les candidats au doctorat n'engendrent pas toujours des frais de formation importants pour les universités: dans le groupe de facultés I, ils travaillent souvent seuls à la bibliothèque ou à la maison; les candidats au doctorat du groupe de facultés II sont en majorité engagés à l'université comme assistants ou chercheurs ou bien ils travaillent dans l'industrie.

La limitation de la durée de l'obligation de payer devrait inciter les universités à structurer les études de manière à ce que les étudiants puissent les terminer dans les temps réglementaires. La question de savoir si l'Etat doit financer un second curriculum pour des personnes qui ont déjà obtenu un diplôme universitaire a été examinée soigneusement. Considérant que ces personnes sont relativement peu nombreuses et que l'entreprise de secondes études peut être bienvenue du point de vue de la politique de la formation, la Commission prévoit de verser des contributions aussi pour les nouvelles études. Le calcul du nombre de semestres repart alors à zéro (3^e al.).

Art. 15 Réduction en cas de taxes d'études élevées

Les montants des contributions indiqués à l'article 12 ci-avant ont été fixés entre autres choses en tenant compte des taxes d'études actuelles, qui varient entre fr. 700.- et fr. 1200.- par année. On veut ainsi empêcher qu'un canton universitaire qui prélèverait des taxes nettement plus élevées reçoive les pleines contributions. Dans le groupe de facultés I, cela pourrait même aboutir à des montants qui

dépassement les coûts effectifs de la formation. Cette disposition n'a en revanche pas pour but de réglementer les taxes d'études. La Commission de l'Accord intercantonal universitaire fixera le seuil maximum des taxes d'études. Dans les travaux préparatoires, la Commission a admis qu'il convient de prévoir une déduction lorsque les taxes d'études annuelles dépassent fr. 2000.- à fr. 3000.-.

Art. 16 Commission de l'Accord intercantonal universitaire

Cette disposition correspond en grande partie à l'accord actuel. Il convient de relever que les cantons de Lucerne et du Tessin sont désormais considérés comme des cantons universitaires (cf. art. 2, 2^e al.).

Art. 17 Secrétariat

Etant donné que la CDIP assume des tâches des cantons universitaires et des cantons non universitaires, il est adéquat que le secrétariat soit assuré par la CDIP.

Art. 18 Délai de paiement

La Commission de l'Accord intercantonal universitaire déterminera les délais de paiement et de virement des contributions aux bénéficiaires. Elle le fera de telle manière que les coûts liés à la mise en œuvre de l'accord soient couverts par le produit des intérêts.

Le 2^e alinéa prévoyant un intérêt moratoire pour les paiements tardifs est nouveau. Cet intérêt ne dépassera pas celui perçu dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

Art. 19 Compensation

Cette disposition correspond à la pratique actuelle.

Art. 20 Produit des intérêts des contributions

Les intérêts servent à financer la mise en œuvre de l'accord. La Commission de l'Accord intercantonal universitaire peut les utiliser aussi pour d'autres tâches découlant de l'accord, notamment les mesures nécessaires afin de garantir l'égalité de traitement entre les candidats aux études ou les étudiants.

Art. 21 Instance d'arbitrage

Art. 22 Tribunal fédéral

Art. 23 Adhésion

Ces trois dispositions sont reprises de l'accord actuel.

Art. 24 Prorogation et résiliation

L'accord actuel était conclu pour une durée fixe de six ans, jusqu'à fin 1998. Des négociations fondamentales ont été nécessaires afin d'élaborer l'accord qui vous est proposé à partir du 1^{er} janvier 1999. Les résultats de ces négociations fondamentales devraient rester valables au-delà de l'accord.

La clause de prorogation du présent accord doit permettre d'éviter de reprendre dès le début l'élaboration d'un nouvel accord. L'accord est conclu pour une période de cinq ans (jusqu'au 31.12.2003). S'il n'est pas résilié pour cette date, il est réputé prolongé d'année en année. Le délai de résiliation est fixé à deux ans. Une résiliation au 31.12.2003 devrait ainsi être annoncée à la fin de l'an 2001.

Art. 25 Nombre minimal de cantons signataires

Etant donné que l'accord peut être résilié, il est nécessaire de déterminer combien de partenaires sont nécessaires pour qu'il entre en vigueur et soit valable.

Art. 26 Adaptation des contributions et des réductions

Si l'accord peut être prolongé au-delà de cinq ans, il est judicieux de prévoir la possibilité d'adapter les montants forfaitaires après 2003. Moyennant un préavis de deux ans et demi, la Commission de l'Accord intercantonal universitaire peut procéder à des adaptations. De telles décisions nécessiteront une majorité qualifiée de cinq voix. Le préavis de deux ans et demi doit permettre, le cas échéant, aux parties de résilier l'accord dans le délai de deux ans. Cela signifie par exemple que, pour des raisons pratiques, une augmentation des contributions en 2004 tiendra compte de l'évolution connue des coûts de formation jusqu'à fin 2000 seulement.

Cette clause d'adaptation ne permet toutefois des modifications des contributions que dans la mesure où cela est justifié au vu de l'évolution des frais de formation par rapport à leur état actuel. S'il s'avérait, pendant la durée de validité du présent accord, que la répartition des frais entre les cantons universitaires et les cantons non universitaires telle qu'elle est déterminée ici n'est plus appropriée, l'accord devrait être résilié. C'est seulement ainsi que l'on pourrait revoir cette répartition.

L'adaptation des montants au renchérissement (base: 1.1.1999) ne pourra pas dépasser le montant du renchérissement calculé en fonction de l'indice national des prix à la consommation.

La Commission de l'Accord intercantonal universitaire pourra aussi modifier le montant des réductions pour pertes migratoires, dans la mesure où la situation se modifie de manière importante.

Art. 27 Durée des obligations en cas de résiliation

Par cette disposition, on veut protéger la bonne foi des étudiants qui entreprennent leurs études en admettant que le canton de leur domicile déterminant est partie à l'accord et participe aux frais de leur formation.

Selon la solution retenue, le canton qui se retire de l'accord est tenu de verser des contributions pendant toute la durée mentionnée à l'article 14 pour ses ressortissants immatriculés au moment où la résiliation est effective (sortie de l'accord).

Cette disposition n'est valable que s'il s'agit de résiliations isolées qui ne remettent pas en cause la validité de l'accord. Si l'accord n'est plus valable faute du nombre minimal de cantons signataires, il va de soi qu'aucune contribution ne sera due sur cette base au-delà de l'échéance de la validité de l'accord. Un nouveau système de financement des universités devrait alors être trouvé.

16 janvier 1997