



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
au concordat intercantonal
de coordination universitaire
(Du 18 août 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Le temps où chaque université vivait isolément au sein de son canton est révolu. Le temps du face à face bilatéral avec la Confédération dispensatrice de subventions l'est également. Confédération et cantons sont appelés dorénavant à former une communauté qui gèrera l'ensemble des hautes écoles, soit les écoles polytechniques fédérales et les universités cantonales en parallèle avec les hautes écoles spécialisées.

Un premier jalon a été posé avec le concordat sur la participation des cantons au financement des universités que votre Conseil a adopté en date du 24 mars 1998. Ce concordat n'avait pas en effet que des conséquences financières. Le canton prenait aussi l'engagement de coordonner sa politique avec celle des cantons universitaires et à associer les autres cantons aux stratégies communes (art. 4).

Le second concordat qui vous est soumis a précisément pour but de permettre l'élaboration de cette politique communautaire. Il en fixe les principaux objectifs et en confie la réalisation à une autorité commune: la Conférence universitaire suisse.

Ce concordat sera complété par une convention de coopération signée par le Conseil fédéral d'une part et les Gouvernements des cantons universitaires d'autre part. Cette convention s'explique par la réticence de la Confédération à participer elle-même au concordat et aussi par la nécessité de permettre une adoption plus souple d'un certain nombre de règles qui ne sont pas essentielles et qui ne mettent pas en cause le partage des compétences entre la Confédération et les cantons.

II. LE CONCORDAT INTERCANTONAL DE COORDINATION UNIVERSITAIRE

1. Préambule

Ce concordat a été élaboré au sein de la Conférence universitaire suisse (ci-après Conférence), en parallèle avec le projet de nouvelle loi fédérale sur l'aide aux universités (LAU) laquelle a été adoptée déjà en date du 8 octobre 1999. Il a fait l'objet d'une consultation, à laquelle le Conseil d'Etat a répondu en date du 31 mars 1999, et a été adopté par la Conférence le 9 décembre 1999. Une action concertée avec le Département fédéral de l'Intérieur a permis qu'un certain nombre des dispositions de la loi fédérale soient reprises intégralement dans le concordat. Il en ressort que, sur un plan général, droit fédéral et droit intercantonal ont le même contenu et permettent d'éviter d'éventuels conflits de compétences.

2. Les objectifs

Le concordat vise à mener une politique universitaire nationale coordonnée avec pour but principal la qualité de l'enseignement et de la recherche universitaires. Il énumère à cette fin quatre objectifs particuliers (art. 1).

A. La création de réseaux et de centres de compétences dans le domaine des hautes écoles (art. 1, al. 2, lettre a)

Cet objectif est notamment encouragé par les accords de coopération inter-universitaires qui seront adoptés par la Conférence universitaire suisse et bénéficieront d'un soutien financier de la Confédération (art. 20, LAU). Un certain nombre de projets ont déjà été déposés par les universités cantonales. Mentionnons, sur le plan romand, le renforcement du réseau BENEFRI entre les Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg ainsi que le projet Science, vie et société qui lie l'EPFL avec les universités de Lausanne et de Genève.

Le Fonds national poursuit une politique parallèle en consacrant dorénavant une part de ses crédits à la création de pôles nationaux de recherche (PNR) qui établiront des réseaux centrés sur une haute école.

B. La compétition entre les hautes écoles universitaires (art. 1, al. 2, lettre b)

Cet objectif vise à encourager les universités à améliorer sans cesse leurs prestations. La loi fédérale y fait écho en octroyant dorénavant les subventions fédérales en fonction des places d'études occupées et en proportion des crédits de recherche obtenus (art. 15, LAU).

Le concordat n'a évidemment pas pour but d'aviver une concurrence déjà naturelle. Il devrait en revanche permettre à chaque haute école de se situer par rapport à d'autres, acceptant par exemple un mode d'évaluation commun et un contrôle de ses filières d'études.

C. La création de conditions propices à la coopération internationale (art. 1, al. 2, lettre c)

Cet objectif est avant tout atteint par la participation de la Confédération au 5^e programme-cadre de l'Union européenne. Il en va de même pour la participation de la Suisse aux programmes nationaux et internationaux d'Eureka, au programme COST ainsi qu'à ceux de l'Agence spatiale européenne (ASE). Par des accords transfrontaliers, les universités cantonales peuvent également participer à la coopération internationale. La participation de la Suisse aux programmes européens d'enseignement (Socrates, Leonardo da Vinci, etc.) est encore en discussions et ne découle pas automatiquement de la signature de l'accord bilatéral sur la recherche.

D. La valorisation des connaissances acquises par la recherche (art. 1, al. 2, lettre d)

A cet objectif correspond la création, sous forme de fondation, d'un Réseau suisse d'innovation (RSI) qui vise à faciliter l'exploitation commerciale des connaissances acquises dans les institutions de recherche et de formation. Ce réseau bénéficiera d'une aide de la Confédération au titre de contribution liée à des projets. Sur le plan neuchâtelois, un contrat de coopération devrait être signé entre le RSI, l'Université et SOVAR.

3. Un organe communautaire : la Conférence universitaire suisse

Statut et composition La Conférence universitaire suisse a été créée par la Confédération avec pour fondement la loi fédérale sur l'aide aux universités, du 28 juin 1968. Sa composition et ses tâches ont varié au cours du temps. Le concordat confirme le rôle de cet organe en lui conférant trois caractéristiques nouvelles :

- La Conférence sera dorénavant un organe intercantonal fondé sur un concordat et non simplement sur une loi fédérale.
- La Conférence sera une autorité exclusivement politique avec deux représentants de la Confédération, un représentant de chacun des cantons universitaires et deux représentants des autres cantons (art. 4). La convention de coopération précise la qualité de ses membres. Les cantons y sont représentés par les directeurs de l'instruction publique, la Confédération par le secrétaire d'Etat à la science et à la recherche et le président des écoles polytechniques fédérales. On constate donc que les cantons y conservent une large majorité. Pour sa part, la Confédération y exercera son influence en usant de son droit d'initiative et de financement pour les projets de coopération.
- La Conférence sera enfin dotée d'un véritable pouvoir de décisions dans certains domaines, lequel suppose un transfert de tâches aussi bien de la part de la Confédération que des cantons.

Compétences Les attributions de la Conférence sont définies à l'article 5 du concordat et coïncident avec celles définies par la loi fédérale (art. 6, LAU).

- Elle édicte des **directives sur la durée normale des études et les conditions de passage d'une université à l'autre** (lettre a). La mobilité des étudiants au sein du système suisse des hautes écoles souffre encore de ce que la reconnaissance mutuelle des filières et des éléments d'études est insuffisamment fondée sur le plan du droit. L'attribution de ces nouvelles compétences permettra aux étudiants de passer plus facilement d'une institution à une autre au sein des réseaux des hautes écoles suisses.
- Elle octroie les **contributions liées à des projets**. A côté des subventions de base et des aides aux investissements, les contributions liées à des projets sont un type d'aide financière prévu par la LAU (art. 13, 20 et 21). Actuellement sont en voie d'élaboration: les programmes liés à la relève académique, à l'égalité des chances entre les sexes, à la création d'un campus virtuel suisse, au développement du réseau téléinformatique SWITCH, et au Réseau suisse d'innovation. On constate que l'aide fédérale ne porte plus désormais seulement sur les prestations de chaque université mais sur un certain nombre d'actions concertées qui devraient fixer la collaboration entre les universités et les écoles polytechniques fédérales (lettre b).
- Elle évalue périodiquement **l'attribution des pôles de recherche nationaux** (lettre c).
- Elle procède à la **reconnaissance des institutions et des filières d'études**. L'internationalisation de la recherche scientifique et l'accroissement de la mobilité des étudiants et des enseignants soulignent l'importance grandissante de la reconnaissance des institutions ou des filières d'études. Elle exige l'élaboration et l'application de procédures internationales d'évaluation et de reconnaissance des institutions ou filières d'études. Dans cette optique, le concordat et la LAU prévoient de déléguer la compétence en matière de reconnaissance (accréditation) à la Conférence universitaire suisse. Elle pourra s'appuyer sur un organe commun des cantons et de la Confédération pour l'accréditation et l'assurance de la qualité. La procédure sera réglée dans la convention de coopération entre la Confédération et les cantons universitaires (lettre d).
- Elle édicte des directives sur **l'évaluation de l'enseignement et de la recherche**. De par les lois universitaires, les hautes écoles universitaires sont tenues d'institutionnaliser le contrôle permanent de la qualité. Le travail d'évaluation relève donc de la compétence de chacune d'entre elles. L'évaluation doit toutefois répondre à des normes minimales communes, de manière à ce que soit assurée la comparabilité entre universités et que soit garantie la transparence des évaluations, tant pour les étudiants que pour le grand public. La Conférence universitaire formulera donc des directives en la matière (lettre e).

-
- Elle édicte des directives relatives à la **valorisation des connaissances acquises par la recherche**. Dans une économie mondiale de marché, étroitement interdépendante et où les cycles de production ne cessent de se raccourcir, la compétitivité d'une économie nationale dépend, pour une grande partie de sa capacité de valoriser les connaissances acquises et de créer des produits novateurs ainsi que des métiers nouveaux et des emplois. Afin d'améliorer la situation de notre pays dans ce domaine, le Conseil fédéral a créé un Réseau suisse d'innovation (ci-après RSI). Afin que le RSI puisse déployer les effets attendus, il importe que toutes les hautes écoles universitaires appliquent une politique analogue en matière de mise en valeur de l'acquis scientifique. Les directives de la Conférence universitaire donneront à ce domaine une impulsion décisive dans toute la Suisse (lettre f).

Il n'est pas toujours simple de déterminer le pouvoir décisionnel de chacune des attributions de la Conférence. Dans un certain nombre de cas, les directives pourraient avoir une incidence sur le versement des subventions fédérales. Il faut donc admettre que le concordat exerce une certaine limitation sur l'autonomie des universités et par-là même sur la législation cantonale qui les régit.

Mode de décision Les décisions les plus importantes prises par la Conférence le seront à la majorité qualifiée des deux tiers de l'ensemble des membres (lettres a et c à f). Encore faut-il que cette majorité entraîne une représentation de plus de la moitié des étudiants immatriculés. Chaque membre dispose d'une voix. Aucun canton ne peut toutefois être contraint à participer à des projets communautaires dont il aurait à supporter la charge (lettre b).

4. Accréditation et assurance qualité (art. 7)

Le concordat délègue à la Confédération et aux cantons la tâche de développer la qualité de l'enseignement et de la recherche.

Cette tâche sera notamment exercée par un organe indépendant dont l'organisation, les compétences et le financement seront réglés par la Conférence, dans le cadre de la convention de coopération signée entre la Confédération et les cantons.

L'organe ainsi créé aura notamment pour mission de mettre sur pied une procédure d'accréditation pour toutes les hautes écoles et autres institutions qui en feraient la demande. L'accréditation en cours des diplômes délivrés par les facultés de médecine suisses démontre que cette exigence est notamment nécessaire à l'égard de l'étranger et que la présence d'un organe indépendant et neutre s'impose à ce sujet. Cet organe sera également chargé d'édicter des normes communes en matière d'évaluation à l'intention des universités cantonales.

5. Coopération avec d'autres autorités

La Conférence ne travaillera pas en vase clos. Elle aura notamment pour partenaire la Conférence suisse des recteurs des universités suisses qui donnera son préavis sur l'ensemble des décisions de nature académique (art. 8). Elle aura également des liens avec les organes nationaux chargés du domaine des hautes écoles spécialisées (art. 9). Le mode de collaboration est notamment ancré dans la convention de coopération. La Conférence consultera ainsi, sur le fond, chaque université, le corps professoral, le corps intermédiaire, les étudiants et les organisations économiques (art. 10).

III. CONCLUSIONS

La solution globale retenue en matière de politique universitaire s'inspire du fédéralisme coopératif et ne limite pour l'instant que de manière restreinte les compétences des cantons. Elle se conforme d'ailleurs à un avis de droit donné par le professeur Jean-François Aubert en date du 11 avril 1999.

Le concordat tient compte des éléments qui lieront à l'avenir les universités entre elles (répartition des tâches, réseaux informatiques, enseignement à distance). Il incite le canton et l'université à voir au-delà de leur propre horizon et à s'insérer dans une politique nationale concertée. Il les invite à fixer avec lucidité les objectifs que l'on veut assigner à l'enseignement supérieur et à la recherche, en relation avec d'autres institutions telles que la HES, le CSEM, la FSRM, l'Observatoire cantonal, le Forum suisse pour l'étude des migrations et la banque de données SIDOS. Il s'agit d'une tâche inévitable et prometteuse. C'est la raison pour laquelle nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le concordat intercantonal de coordination universitaire et adopter le décret d'adhésion du canton de Neuchâtel.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 août 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, *Le chancelier,*

Th. BÉGUIN

J.-M. REBER

Décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
au concordat intercantonal
de coordination universitaire

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 18 août 2000,
décète :

Article premier Le canton de Neuchâtel adhère au concordat intercantonal de coordination universitaire adopté le 9 décembre 1999 par la Conférence universitaire suisse.

Art. 2¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret qui entre en vigueur dès sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand conseil :

Le président, Les secrétaires,

ANNEXE

CONCORDAT INTERCANTONAL DE COORDINATION
UNIVERSITAIRE

adopté par la Conférence universitaire suisse en date du 9 décembre 1999

Les cantons parties au présent concordat,

vu l'article 4 de l'Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997,

en vue de renforcer la collaboration entre eux et avec la Confédération,

arrêtent:

Chapitre premier : Dispositions générales

Article premier Buts

¹ Les cantons parties au présent concordat (ci-après: les cantons parties) entendent mener une politique universitaire nationale coordonnée, pour promouvoir la qualité de l'enseignement et de la recherche universitaires. A cet effet, ils collaborent entre eux d'une part et avec la Confédération d'autre part.

² Pour promouvoir la qualité de l'enseignement et de la recherche, ils encouragent:

- a) la création de réseaux et de centres de compétences dans le domaine des hautes écoles;
- b) la compétition entre les hautes écoles universitaires;
- c) la création de conditions propices à la coopération internationale dans le domaine des hautes écoles;
- d) la valorisation des connaissances acquises par la recherche.

Art. 2 Définitions

¹ Sont réputées hautes écoles, au sens du présent concordat, les hautes écoles universitaires selon l'article 3, alinéa 1, LAU et les hautes écoles spécialisées.

² On entend par cantons universitaires, les cantons qui assument la charge principale d'une université reconnue comme ayant droit à une subvention fédérale en vertu de la loi fédérale sur l'aide aux universités, du 8.10.1999.

Art. 3 Collaboration entre les hautes écoles universitaires

¹ Les hautes écoles universitaires mettent en œuvre la coordination et la collaboration nécessaires à l'application des décisions de la Conférence universitaire suisse, selon l'article 5 du présent concordat.

² Sous réserve des attributions de la Conférence universitaire suisse mentionnées à l'article 5 du présent concordat, les hautes écoles universitaires et les autorités cantonales conservent la compétence de prendre des mesures de coordination et de coopération.

Chapitre 2 : Organisation

Art. 4 Conférence universitaire suisse

¹ La Confédération et les cantons parties peuvent créer, sur la base d'une convention de coopération, un organe commun (Conférence universitaire suisse) chargé de coordonner à l'échelle de la Suisse les activités de la Confédération (y compris le domaine des EPF) et des cantons dans le domaine des hautes écoles universitaires. Les cantons parties autorisent leur gouvernement respectif à conclure cette convention.

² La Conférence universitaire suisse est composée :

- a) de deux représentants de la Confédération ;
- b) d'un représentant de chacun des cantons parties ;
- c) de deux représentants des cantons non universitaires.

³ Les cantons parties participent à la couverture des frais de la Conférence universitaire suisse, au maximum à raison de 50 pour cent.

⁴ La convention de coopération fixe les principes du règlement de la Conférence universitaire.

Art. 5 Attributions

¹ La convention de coopération peut déclarer la Conférence universitaire suisse compétente pour :

- a) édicter des directives sur la durée normale des études et la reconnaissance des acquis et des qualifications qui lient toutes les parties concernées ;
- b) octroyer des contributions liées à des projets au sens de la loi fédérale sur l'aide aux universités, du 8 octobre 1999 ;
- c) évaluer périodiquement l'attribution des pôles de recherche nationaux dans l'optique de la répartition des tâches entre les universités, sur le plan national ;
- d) reconnaître des institutions ou des filières d'études ;
- e) édicter des directives sur l'évaluation de l'enseignement et de la recherche ;
- f) édicter des directives relatives à la valorisation des connaissances acquises par la recherche.

² La Conférence universitaire suisse émet à l'adresse de la Confédération et des cantons universitaires des recommandations relatives à la collaboration, à la planification pluriannuelle et à la répartition des tâches dans le domaine des hautes écoles universitaires.

Art. 6 Décisions

¹ Chaque membre de la Conférence universitaire suisse dispose d'une voix.

² Les décisions au sens de l'article 5, alinéa 1, lettres *a* et *c* à *f*, sont prises à la majorité qualifiée des deux tiers des voix de l'ensemble des membres. Ces décisions sont valables dans la mesure où les membres de la Conférence universitaire suisse qui les ont approuvées représentent plus de la moitié des étudiants immatriculés dans les hautes écoles universitaires représentées dans le cadre de la Conférence universitaire suisse.

³ Les décisions au sens de l'article 5, alinéa 1, lettre *b*, sont prises à la majorité simple des voix de l'ensemble des membres; elles doivent en outre être approuvées par les membres qui contribuent financièrement aux projets.

⁴ Les autres décisions sont prises à la majorité simple des voix de l'ensemble des membres. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante.

Art. 7 Accréditation et assurance qualité

¹ La Confédération, les cantons parties et les hautes écoles universitaires assurent et développent la qualité de l'enseignement et de la recherche.

² A cet effet, les cantons parties autorisent leurs gouvernements respectifs à instituer avec la Confédération un organe indépendant qui exécute les tâches suivantes à l'intention de la Conférence universitaire suisse:

- a) définir les exigences liées à l'assurance qualité et vérifier régulièrement qu'elles sont remplies;
- b) formuler des propositions en vue de mettre en place, à l'échelle nationale, une procédure permettant d'agréer les institutions qui souhaitent obtenir l'accréditation, soit pour elles-mêmes, soit pour certaines de leurs filières d'études;
- c) vérifier à la lumière des directives arrêtées par la Conférence universitaire la légitimité de l'accréditation.

³ La convention de coopération fixe les modalités techniques concernant notamment l'organisation et le financement.

⁴ Les cantons parties assument au maximum 50% des dépenses liées à la surveillance de l'assurance qualité et à l'accréditation qui donnent droit à une subvention.

Art. 8 Coopération avec l'organe commun des directions des hautes écoles universitaires

¹ La Conférence universitaire suisse collabore avec l'organe commun des instances dirigeantes des hautes écoles universitaires.

² Elle peut charger de la préparation et de la mise en œuvre de ses décisions l'organe commun des instances dirigeantes des hautes écoles universitaires. Les frais qui en résultent sont pris en charge par le budget de la Conférence universitaire suisse. La Convention de coopération règle les modalités.

Art. 9 Collaboration avec les instances nationales du domaine des hautes écoles spécialisées

La Conférence universitaire suisse collabore avec les instances nationales du domaine des hautes écoles spécialisées.

Art. 10 Consultation

La Conférence universitaire suisse consulte les milieux intéressés sur des questions importantes de la politique universitaire suisse, en particulier :

- a) les instances dirigeantes des hautes écoles universitaires ;
- b) le corps professoral, le corps intermédiaire et les étudiants ;
- c) les organisations de l'économie.

Chapitre 3 : Dispositions finales

Art. 11 Adhésion au concordat

¹ Tout canton universitaire peut adhérer au présent concordat.

² L'adhésion est communiquée au secrétariat général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

Art. 12 Nombre minimal de cantons signataires

Le présent concordat n'entre en vigueur que si plus de la moitié des cantons universitaires y ont adhéré. Il reste en vigueur aussi longtemps que le nombre minimal de cantons signataires est atteint.

Art. 13 Exécution

¹ Les gouvernements des cantons parties sont chargés de l'exécution du présent concordat. Il sont en particulier chargés de conclure avec le Conseil fédéral une convention de coopération, au sens du présent concordat, en y intégrant les Ecoles polytechniques fédérales.

² Dans le cas où la convention de coopération ne peut pas être conclue ou devient caduque, les cantons parties prennent les mesures nécessaires pour assurer la coordination de leur politique universitaire.

Art. 14 Résiliation

Le présent concordat peut être résilié avec effet à la fin d'une année civile, le délai de résiliation étant de trois ans.

Berne, le 9 décembre 1999

Conseil de la Conférence universitaire suisse

Le président : Macheret

Le secrétaire général : Ischi