

82.047

**Message  
relatif à une modification de l'arrêté fédéral  
concernant la quatrième période de subventionnement,  
selon la loi fédérale sur l'aide aux universités**

du 14 juin 1982

---

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet tendant à modifier l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 concernant la quatrième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités (RS 414.202), projet que nous vous proposons d'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

14 juin 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Vue d'ensemble

Ce projet devrait donner à la Confédération la compétence nécessaire pour pouvoir contribuer efficacement à ce que la menace de numerus clausus, lequel obligerait à refuser des candidats aux études qualifiés, puisse être évité dans les disciplines médicales.

Dans l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 concernant la quatrième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités (art. 4), vous avez autorisé le Département fédéral de l'intérieur, après entente avec le Département fédéral des finances, à utiliser 60 millions de francs au maximum, prélevés sur le crédit d'engagement de 260 millions de francs pour les subventions aux investissements, afin d'accorder une aide spéciale de 50 pour cent au maximum aux cantons universitaires qui prennent des mesures extraordinaires d'exploitation en vue d'augmenter la capacité d'accueil de leur université au cours de la quatrième période de subventionnement.

Les mesures d'économie prévues par l'arrêté fédéral du 20 juin 1980, réduisant certaines prestations de la Confédération en 1981, 1982 et 1983 (RS 611.02) ont entraîné une réduction de l'aide fédérale. Lors de la discussion du projet par le Parlement, le Conseil fédéral a en outre donné l'assurance que des subventions spéciales seraient accordées à la condition que soit insuffisant dans une région donnée, le nombre de places d'étude disponibles dans une ou plusieurs disciplines.

Depuis 1980, la volonté des cantons universitaires d'assurer le libre accès à leur université au moins pour les Suisses et les étrangers établis en Suisse remplissant les conditions fixées pour entreprendre des études a sensiblement diminué. Des mesures concrètes en vue d'introduire le numerus clausus dans les disciplines médicales ont été préparées pour l'automne prochain déjà. Le président de la Conférence universitaire suisse a communiqué au Département de l'intérieur, le 29 avril 1982, que la Confédération ne pourrait influencer la décision sur la réalisation de ces mesures que si elle prend en charge rapidement l'essentiel du financement des places d'étude supplémentaires en médecine.

Les moyens financiers nécessaires à cet effet dans la quatrième période de subventionnement seraient en principe disponibles; jusqu'à maintenant, aucune somme prélevée sur ce crédit n'a encore été accordée. Le taux maximum de subventionnement de 50 pour cent prévu dans l'arrêté fédéral pour la quatrième période de subven-

---

tionnement, qui a en outre dû être réduit en 1980 en raison des mesures d'économie, ne suffit cependant pas pour pouvoir intervenir efficacement dans le cas de l'engorgement qui menace les études de médecine. C'est pourquoi nous vous proposons de compléter l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 par un article 4a prévoyant que, à l'aide du crédit spécial de 60 millions de francs, le Conseil fédéral peut soutenir par des subventions à taux spécial des mesures prises par les cantons afin d'augmenter l'offre de places d'étude dans les disciplines médicales. Il s'agit là d'une aide temporaire qui doit permettre de sauvegarder le libre accès aux universités, principe important de notre politique de l'éducation, même pendant la période où l'afflux d'étudiants sera la plus fort, cet afflux devant vraisemblablement prendre fin en même temps que cette décennie.

Le projet donne une vue d'ensemble sur le développement qui a conduit à la situation d'urgence actuelle. Il montre les raisons pour lesquelles la Confédération doit assurer par une aide supplémentaire en faveur des disciplines médicales les possibilités de formation de la nouvelle génération d'étudiants, si elle entend poursuivre sa politique de l'éducation dans l'intérêt de notre pays.

1 Partie générale

11 Motifs et conception des mesures spéciales

Le danger de l'introduction du numerus clausus dans les universités cantonales a de nouveau augmenté au cours de ces derniers mois. Jusqu'ici, les Chambres fédérales se sont toujours employées de façon conséquente à maintenir le libre accès aux universités suisses pour tous les candidats qualifiés de notre pays. C'est pourquoi nous considérons qu'il est de notre devoir de vous informer sur les développements les plus récents et de vous soumettre une modification de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 sur la période de subventionnement 1980-1983 selon la loi sur l'aide aux universités. En raison des engorgements que l'on peut prévoir dans les universités cantonales, le Conseil fédéral a besoin d'une plus grande liberté d'action afin de pouvoir aider efficacement les cantons à éviter le numerus clausus dans les universités suisses.

La modification que nous vous proposons n'entraîne pas, pour le moment, de charges supplémentaires pour la Confédération mais vise à une plus grande latitude dans l'utilisation de fonds spéciaux déjà votés et doit donner à la Confédération la possibilité d'agir rapidement et d'une manière qui soit adaptée aux conditions financières des cantons. Toutefois, pour rester crédible, la Confédération devra prévoir le maintien de ces contributions spéciales pour la prochaine période de subventionnement. Nous vous soumettrons des demandes à cet effet en même temps que le message sur la cinquième période de subventionnement.

Les faits essentiels qui contribuent à la détérioration de la situation actuelle sont les suivants:

- Le nombre des bacheliers commençant leurs études de médecine (humaine, dentaire et vétérinaire), après quelques années de stagnation, a légèrement augmenté l'automne dernier et dépassé les capacités d'accueil des facultés de médecine. Les préinscriptions pour l'année universitaire 1982/83 sont de nouveau en augmentation. Leur nombre est, comme l'année passée, supérieur à l'offre de places d'étude. Les prévisions indiquent qu'il faut s'attendre, pour les prochaines années également, à un certain manque de places d'étude.
- Les cantons ne sont pas en mesure de créer des places d'étude supplémentaires en médecine au moyen de leurs propres fonds et des subventions fédérales actuelles. Mais il est peut-être enco-

re possible d'éviter le numerus clausus si la Confédération prend en charge l'essentiel des augmentations de capacité nécessaires. Du fait de leur budget déficitaire, certains cantons ne sont même plus prêts à maintenir l'offre de places d'étude actuelle, mais prévoient des réductions. La manière purement régionale de considérer le problème gagne du terrain, à tel point que la proposition de renoncer aux subventions fédérales et de fixer les capacités d'accueil exclusivement en fonction des besoins des cantons universitaires a de plus en plus d'audience.

- Les nouvelles ordonnances sur les examens fédéraux de médecine pour les médecins, dentistes et vétérinaires (RO 1982 563 s.) approuvées par le Parlement le 17 décembre 1981, entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1982. Elles requièrent de la part des universités la création ou l'augmentation de l'offre de places d'étude en toxicologie, en immunologie, en médecine du travail, en médecine psycho-sociale etc., ce qui implique aussi un surcroît de dépenses pour les cantons universitaires.
- On observe une multiplication des tentatives visant à créer, dans la politique universitaire, un climat dans lequel le numerus clausus apparaît inévitable.

L'introduction du numerus clausus, même s'il reste provisoirement limité aux disciplines de la médecine, signifie une grave rupture, du point de vue de la politique générale, de la politique sociale et de la politique de l'éducation, avec les traditions éprouvées et fondamentales de notre système d'éducation. Dans notre système, la sélection des candidats aux études incombe essentiellement aux gymnases, institutions bien développées dont la tâche consiste à préparer les jeunes aux études universitaires.

Des limitations d'accès aux universités cantonales aboutiraient à plus ou moins long terme à désavantager en particulier les ressortissants des cantons sans université et les couches financièrement les plus faibles de la population, ce qui pourrait engendrer de graves conflits dans notre Etat fédératif.

Les problèmes découlant des exigences croissantes auxquelles doivent répondre les universités ont été exposés également dans le message concernant la quatrième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités. Afin d'éviter le numerus clausus, vous avez alors autorisé le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral des finances à utiliser sur le crédit d'engagement de 260 millions de francs destiné aux investissements, un montant maximum de 60 millions de francs pendant cette période de subventionnement pour de financer des mesures extraordinaires dans le domaine de l'exploitation. Ces subventions

spéciales ont toutefois été limitées au maximum à la moitié des dépenses cantonales. En outre, lorsque le projet fut traité par les Chambres fédérales, le chef du Département fédéral de l'intérieur assura que cette aide fédérale supplémentaire ne serait accordée que si, dans une ou plusieurs branches d'études, l'offre de places d'étude était insuffisante sur le plan régional. Par ailleurs, les mesures d'économie que vous avez arrêtées ont eu pour conséquence une réduction des taux de subvention tenant compte de la capacité financière des cantons et allant jusqu'à dix pour cent. Les cantons ayant la charge des universités considèrent ce taux de subvention comme tout à fait insuffisant.

Les cantons attirent l'attention sur le fait que la Confédération soutient financièrement, d'une manière de moins en moins appropriée aux besoins, la politique commune pratiquée jusqu'ici et visant au maintien du libre accès à nos universités. En fait, les subventions de base de la Confédération accordées par étudiant aux cantons universitaires diminuent: de 3'701 francs en 1980, on peut les évaluer à 2'900 francs en 1983, ce qui représente une baisse d'environ 20 pour cent. Cette diminution est aussi l'une des conséquences des mesures d'économie prises en 1980. Comme l'aide aux universités relève du domaine des subventions, elle devait également être réduite. Eu égard à l'importance des universités cantonales pour notre pays, les restrictions ont été assouplies afin d'éviter des rigueurs excessives les subventions de base qui servent à financer les dépenses d'exploitation des universités n'ont été réduites que de huit ou cinq pour cent et, en ce qui concerne les subventions pour les investissements, les cantons universitaires à faible capacité financière ont bénéficié du taux de réduction de cinq pour cent appliqué aux bénéficiaires de subventions qui sont financièrement faibles.

La situation des universités fera l'objet d'un nouvel examen lors de la préparation du message sur les subventions fédérales selon la loi sur l'aide aux universités pour 1984-1987, prévu pour l'an prochain, ainsi que de la planification des tâches et des besoins financiers de la Confédération pour la prochaine législature. Afin d'éviter que des décisions irréversibles ne soient prises d'ici-là, par la modification de l'arrêté fédéral de 1980, nous vous proposons de créer un instrument transitoire permettant d'éviter, en 1982 et en 1983, l'instauration du numerus clausus.

Les chapitres qui suivent donnent une vue d'ensemble assez détaillée des développements de la politique universitaire au cours de ces dernières années ainsi que des perspectives d'avenir, qui déterminent la situation critique actuelle. Ils indiquent aussi dans les grandes lignes, et dans la mesure où cela est déjà possible

aujourd'hui, de quelle manière la Confédération entend contribuer à maîtriser cette situation. En adoptant l'arrêté fédéral qui est proposé, vous donnez à la Confédération une possibilité de contribuer à éviter un changement lourd de conséquences pour la politique de l'éducation en Suisse. Ce changement paraît d'autant plus discutable que la fin de la croissance des universités est déjà en vue.

## 12 L'évolution de la politique universitaire depuis les années 60

### 121 L'évolution générale

La situation critique actuelle dans les universités est la conséquence d'une augmentation considérable, depuis les années 60, des effectifs d'étudiants et des coûts qui en résultent.

L'énorme développement des sciences, la spécialisation croissante, des méthodes d'enseignement et de recherche nécessitant davantage de personnel, de nouveaux centres de gravité dans et entre les divers secteurs scientifiques, et surtout d'importants retards à rattraper - le taux d'instruction universitaire de la Suisse est encore relativement faible par rapport à d'autres nations industrialisées - ont entraîné une forte augmentation de la demande en diplômés universitaires. Le développement démographique (croissance continue de la natalité jusqu'en 1964), l'augmentation du bien-être de larges couches de notre population ainsi que des changements fondamentaux dans l'appréciation de la valeur d'une formation universitaire ont abouti à une augmentation du nombre des jeunes choisissant une formation universitaire. Les charges qui en découlent pour les universités et les cantons universitaires ont ainsi atteint un niveau où l'aide financière considérable de la Confédération et des cantons non universitaires ne suffit plus à garantir la poursuite de la politique du libre accès aux universités. Cette évolution est exposée brièvement dans les chapitres qui vont suivre.

### 122 L'augmentation du nombre des étudiants

Le nombre des étudiants a pratiquement triplé de 1960 à 1981. S'il a doublé jusqu'en 1970, il a toutefois encore augmenté de 40 pour cent au cours des 10 années suivantes. L'effectif des étudiants en 1978/79, mentionné dans le rapport contenu dans le message du 23 avril 1980 sur les crédits pour la quatrième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités (FF 1980

II 801), a augmenté de 6'000 pour atteindre aujourd'hui un total de 64'000 étudiants environ, dont quelque 85 pour cent étudient dans les huit universités cantonales.

Les universités et les facultés sont touchées dans des mesures diverses par cette évolution. Le tableau ci-après indique, pour chaque université, la croissance du nombre des étudiants entre 1960/61 et 1980/81.

Haute école	1960/61		1970/71		1980/81	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Université de Bâle	2'421	11,3	4'376	10,4	5'715	9,3
Université de Berne	2'481	11,6	5'539	13,2	7'601	12,4
Université de Fribourg	1'684	7,9	3'011	7,1	4'110	6,7
Université de Genève	3'488	16,4	6'408	15,2	10'049	16,4
Université de Lausanne	1'701 <sup>1)</sup>	8,0	3'176	7,5	5'493	9,0
Fac.théol. Lucerne	65	0,3	86	0,2	198	0,3
Univ. de Neuchâtel	598	2,8	1'189	2,8	1'928	3,1
Haute Ecole Saint-Gall	743	3,5	1'597	3,8	1'949	3,2
Université de Zurich	3'285	15,4	8'565	20,3	14'786	24,1
EPF Lausanne	909 <sup>2)</sup>	4,3	1'455	3,4	2'157	3,5
EPF Zurich	3'941	18,5	6'776	16,1	7'388	12,0
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Total	21'316	100	42'178	100	61'374	100
dont femmes	3'587	17	9'499	23	19'915	32
1) Sans les 909 étudiants de l'école d'architecture et d'ingénieurs 2) Ecole d'architecture et d'ingénieurs de l'Université de Lausanne						

C'est dans l'université actuellement la plus grande, celle de Zurich, que le développement a été le plus fort, avec une croissance de 350 pour cent depuis 1960. En revanche, l'EPF de Zurich, où le nombre des étudiants était le plus élevé en 1960, a enregistré le taux de croissance le plus faible. L'Université de Genève, deuxième par ordre d'importance, a dépassé en 1980 le nombre de 10'000 étudiants immatriculés.

La croissance du nombre des étudiantes, fortement supérieure à la moyenne puisque leur taux par rapport au total des étudiants a plus que doublé au cours des 20 dernières années, constitue une des raisons de la croissance globale. Davantage de jeunes provenant de groupes sociaux traditionnellement sous-représentés au niveau de la formation universitaire ont eu accès à l'université. Cette nouvelle structure de la communauté étudiante, du point de vue du sexe et des origines sociales, constitue une cause déterminante des modifications quant à l'importance des divers domaines d'études:

Domaine d'étude	1960		1970		1975		1980	
	Etud.	en %	Etud.	en %	Etud.	en %	Etud.	en %
Sc. humaines	5145	23,9	10221	24,2	14796	28,1	19348	31,5
Sciences natur.	4782	22,5	7006	16,6	8812	16,8	9779	15,9
Droit	1844	8,7	3736	8,9	5982	11,4	7574	12,3
Sc. éc. et soc.	2957	13,9	6641	15,8	6990	13,3	7413	12,1
Médecine	3832	18,0	8150	19,3	9398	17,9	10263	16,7
Sc. ingénieur	2756	13,1	6424	15,2	6645	12,6	6997	11,4
Total	21316	100	42178	100	52623	100	61374	100

Les sciences humaines et le droit ont enregistré une croissance fortement supérieure à la moyenne. Le nombre des étudiants dans ces deux facultés a doublé au cours des 10 dernières années. Le taux des étudiantes est passé de 44 à 49 pour cent dans les sciences humaines, de 14,5 à 26 pour cent en droit. Ce sont surtout les sciences naturelles et les sciences de l'ingénieur qui ont perdu de l'importance, mais le taux des disciplines des sciences naturelles s'est consolidé après une forte diminution entre 1960 et 1970.

Au cours des dernières années, la médecine a eu une croissance inférieure à la moyenne. C'est toutefois là que les problèmes de croissance sont les plus apparents. D'une part, l'accroissement des capacités d'accueil implique une infrastructure et des coûts plus grands que dans les autres disciplines. D'autre part, les centres de gravité constitués dans l'offre d'études - les études de médecine peuvent être commencées dans sept universités mais achevées dans cinq seulement pour la médecine humaine, quatre pour la médecine dentaire et deux pour la médecine vétérinaire - exigent chaque année une série de mesures de planification et de coordination entre les universités concernées.

Enfin, au surcroît prévisible de demandes de places d'étude s'oppose le fait que certaines capacités d'accueil existantes sont réduites et que des projets d'agrandissement sont ralentis. Le canton de Bâle-Ville menace de réduire de 180 à 160 ses places d'études cli-

niques d'ici à 1986 et le projet d'une académie de médecine à Saint-Gall ne pourra pas être soumis au vote des citoyens avant 1983.

### 123 Evolution des coûts et problèmes de financement

La phase de développement et d'encouragement de l'enseignement supérieur en Suisse fut liée à un surcroît considérable de charges financières pour les institutions concernées. Le tableau ci-après montre que les coûts ont augmenté beaucoup plus fortement que le nombre d'étudiants:

Année	Dépenses d'exploitation de toutes les universités (en mio fr.)	Total des étudiants universitaires	Dépenses d'exploitation brutes par étudiant (prix courants) (en fr.)	Dépenses d'exploitation brutes par étudiant (prix constants 1980) (en fr.)
1960	133,8	19'977	6'700	14'091
1965	266,8	30'449	8'762	17'152
1970	532,8	40'083	13'292	24'564
1975	1'232,6	50'663	24'329	26'736
1980	1'536,8	61'374	25'041	25'041

Les dépenses d'exploitation des universités par étudiant s'élevaient à 25'041 francs en 1980 contre 14'090 francs en valeur réelle en 1960. Chaque étudiant coûte donc aujourd'hui à peu près le double de ce qu'il coûtait il y a 20 ans. L'évolution depuis 1977 est toutefois remarquable, puisque les dépenses réelles par étudiant sont de nouveau en baisse.

Durant la période de haute conjoncture, la Confédération et les cantons universitaires supportaient relativement bien le surcroît de dépenses. Mais à la suite de la crise conjoncturelle du début des années septante (1973), de graves difficultés financières sont apparues; la couverture automatique des coûts de la croissance n'est plus garantie. Ceci provient en particulier du fait que les subventions fédérales allouées aux universités cantonales en vertu de la loi sur l'aide aux universités ont diminué en valeur réelle depuis 1977. S'il est vrai que l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités a déchargé en partie les cantons universitaires, elle ne les a en aucun cas libérés de leurs

soucis financiers. Les prestations de la Confédération et des cantons non universitaires sont exposées avec plus de précision dans les deux chapitres suivants.

## 124 Les contributions de la Confédération

La Confédération accorde son soutien à l'enseignement supérieur suisse de trois manières. Elle a la charge des deux écoles polytechniques fédérales et de leurs instituts annexes; elle couvre - au moyen de subventions selon la loi du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités (LAU, RS 414.20) - une partie des dépenses des universités cantonales; elle finance, en subventionnant le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS), une part importante de la recherche dans les hautes écoles suisses.

La part des dépenses affectée à ces trois domaines par rapport aux dépenses totales de la Confédération a diminué, passant de 5 pour cent en 1976 à 4,6 pour cent en 1980. La diminution réelle des subventions aux universités cantonales revêt une importance particulière en ce qui concerne la menace du numerus clausus.

La LAU a été édictée afin de permettre aux cantons universitaires de développer leurs universités et d'y maintenir le libre accès aux études supérieures. A cet effet, la Confédération alloue d'une part des subventions de base pour l'exploitation des universités, d'autre part des subventions destinées aux investissements, pour des constructions ou des équipements. Depuis 1980, la Confédération réduit ses prestations aux cantons afin d'alléger son budget. Elle tient compte toutefois de l'importance extraordinaire des universités en traitant les dépenses universitaires comme prioritaires (réduction de 8 % seulement) dans le cadre de l'ordonnance statuant sur les rigueurs excessives consécutives à la réduction de certaines prestations de la Confédération (RS 611.021) et en appliquant, en matière d'investissements pour les universités, des taux de réduction différenciés (5 à 10 %) selon la capacité financière des cantons universitaires. Le montant des subventions pour les investissements allouées aux universités depuis l'entrée en vigueur de la LAU en 1969 jusqu'à la fin de 1981 s'est élevé à 1,2 milliard de francs. L'évolution des subventions de base jusqu'en 1980 a été la suivante:

Année	Total des subventions de base aux universités cantonales (sans les institutions selon l'art. 3 LAU) En mio fr.	Participation aux dépenses d'exploitation En %
1969	59,1	16,3
1970	68,8	16,6
1971	93,1	17,8
1972	112,1	17,7
1973	123,2	16,9
1974	129,6	15,2
1975	146,0	15,4
1976	164,2	16,4
1977	184,2	18,1
1978	186,0	17,6
1979	187,1	16,9
1980	189,0	15,8

En valeur nominale, les prestations de la Confédération depuis 1969 ont, il est vrai, augmenté d'environ 130 millions de francs. Mais depuis 1977, les subventions se sont pratiquement stabilisées ou ont même diminué en valeur réelle. En 1980, la part de l'aide financière fédérale aux dépenses d'exploitation ne représente plus que 15,8 pour cent, soit 2,3 pour cent de moins que quatre ans plus tôt. Cette évolution contraste avec l'augmentation du coût des universités et elle n'a pu être amortie jusqu'ici que par les contributions des huit cantons universitaires.

#### 125 L'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités

La majeure partie des dépenses universitaires suisses est prise en charge par les cantons universitaires qui, en maintenant le libre accès à leurs universités pour les Suisses et les étrangers établis dans notre pays en provenance de tous les cantons, fournissent une contribution d'intérêt national dont bénéficient largement les dix-huit cantons sans université. Dans les années soixante, c'était là le motif essentiel de l'aide fédérale aux universités. Dix ans plus tard, étant donné qu'il faut s'attendre pour quelques années encore à une augmentation des effectifs d'étudiants, le besoin s'est fait sentir de trouver une nouvelle source financière en associant au financement des universités les cantons non universitaires.

La convention universitaire conclue entre Bâle-Ville et Bâle-Campagne ainsi qu'une contribution de solidarité relativement modeste des cantons non universitaires en faveur des études de médecine clinique (dès 1978, 2 mio. fr. par an au total) constituèrent les premières démarches dans ce sens.

Les engorgements dans la formation universitaire, la menace du numerus clausus et la crainte de mesures discriminatoires de la part des universités à l'égard des candidats provenant des cantons non universitaires incitèrent, en 1977 déjà, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique à s'occuper de cette question conjointement avec la Conférence universitaire (dont l'accord de non-discrimination de 1974 exerça dans ce contexte un rôle préparatoire). Un élément décisif pour la suite de ce processus fut l'expertise juridique du professeur Y. Hangartner, de Saint-Gall (FF 1980 II 842 ss) qui déclarait en substance:

D'une part, la constitution fédérale n'interdit pas aux cantons universitaires d'introduire, pour des raisons impératives et objectives, des mesures restreignant l'accès tout en favorisant les habitants du canton concerné. Toutefois, selon la même constitution, la responsabilité de l'enseignement supérieur incombe en premier lieu à tous les cantons. Il en découle pour eux l'obligation d'agir dans ce domaine. Cette obligation s'actualise, pour les cantons sans université, à tout le moins au moment où l'accès aux universités ne semble plus garanti pour leurs ressortissants aptes aux études.

Le 26 novembre 1979, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et la Conférence des directeurs cantonaux des finances ont approuvé l'accord sur le financement des universités à l'intention des cantons. L'accord entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Tous les cantons y ont adhéré, ainsi que la Principauté de Liechtenstein. Le Conseil fédéral a approuvé le concordat le 24 février 1982 (RO 1982 464).

Tous les cantons signataires sont tenus de verser une contribution annuelle pour chaque étudiant ressortissant qui fréquente l'université d'un autre canton concordataire (contribution par tête de 3'000 fr. jusqu'à 1983, de 4'000 fr. entre 1983 et 1985 et de 5'000 fr. à partir de 1986). En contrepartie, les cantons universitaires s'engagent à maintenir autant que possible le libre accès à leur université et à garantir l'égalité de traitement pour les étudiants et les candidats ressortissants des cantons concordataires comme pour leurs propres ressortissants.

La facture fut présentée aux cantons et à la Principauté de Liechtenstein sur la base des listes établies pour la première fois en 1981 et contenant les noms de quelque 18'000 étudiants extra-cantonaux. Une fois les décomptes effectués, 36,5 millions de francs ont pu être remis aux cantons universitaires (sauf Saint-Gall) pour l'année 1981. La réalisation et la première application de l'accord intercantonal peuvent être considérées comme un succès. La solidarité entre cantons universitaires et non universitaires a été concluante. Toutefois, les contributions des cantons non universitaires ne couvrent que 2 pour cent des coûts des universités cantonales et ne compensent pas l'excédent de dépenses que représente pour les cantons universitaires la diminution réelle des subventions fédérales.

### 13 Les perspectives de la politique universitaire pour les prochaines années

#### 131 Dernières prévisions quant au nombre d'étudiants

Depuis les prévisions du nombre d'étudiants publiées par le Conseil suisse de la science en 1976-1978, on connaît l'ordre de grandeur des charges occasionnées par le nombre croissant d'étudiants pour les universités de notre pays dans les années 80. Cette croissance est une conséquence de l'évolution démographique et de la politique adoptée dans les années 60 et 70, selon laquelle:

- les années à forte natalité devraient bénéficier, à tous les niveaux d'enseignement, de chances de formation comparables à celles d'autres générations;
- les femmes ont droit aux mêmes possibilités de formation que les hommes;
- de hautes qualifications dans tous les milieux de la population servent à maintenir le niveau économique, politique et culturel et doivent continuer à être encouragées.

Les volées des années à forte natalité ont déjà passé par l'école primaire et par le niveau secondaire inférieur; elles ont atteint la formation professionnelle et les classes supérieures des gymnases sans qu'il ait été nécessaire de s'écarter des objectifs mentionnés plus haut. Il s'agit maintenant de s'en tenir à la voie adoptée aussi dans les universités et les écoles supérieures spécialisées (écoles techniques supérieures, écoles supérieures de commerce et d'administration, écoles d'études sociales, professions paramédicales supérieures, etc.). Il convient d'éviter que

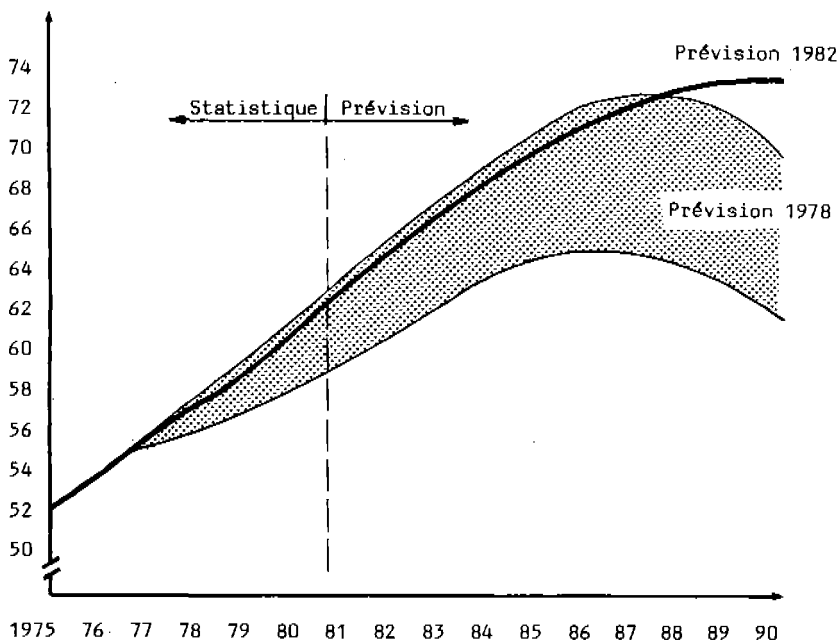
des jeunes qui ont choisi les études gymnasiales en se fiant à l'importance que notre société accorde à la formation supérieure ne puissent achever leur formation de manière judicieuse par les études universitaires de leur choix.

Les prévisions sur le nombre d'étudiants élaborées conjointement par l'Office fédéral de l'éducation et de la science et par les universités sont destinées à la planification de mesures des cantons universitaires et de la Confédération en vue de faire face à l'augmentation prévisible du nombre des étudiants. Les études les plus récentes, qui se fondent sur des prévisions révisées du nombre d'élèves et de bacheliers faites par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, précisent et modifient l'image qu'on pouvait se faire jusqu'ici de l'évolution du nombre des étudiants:

Prévisions du nombre des étudiants pour 1978 et 1982

Tableau 1

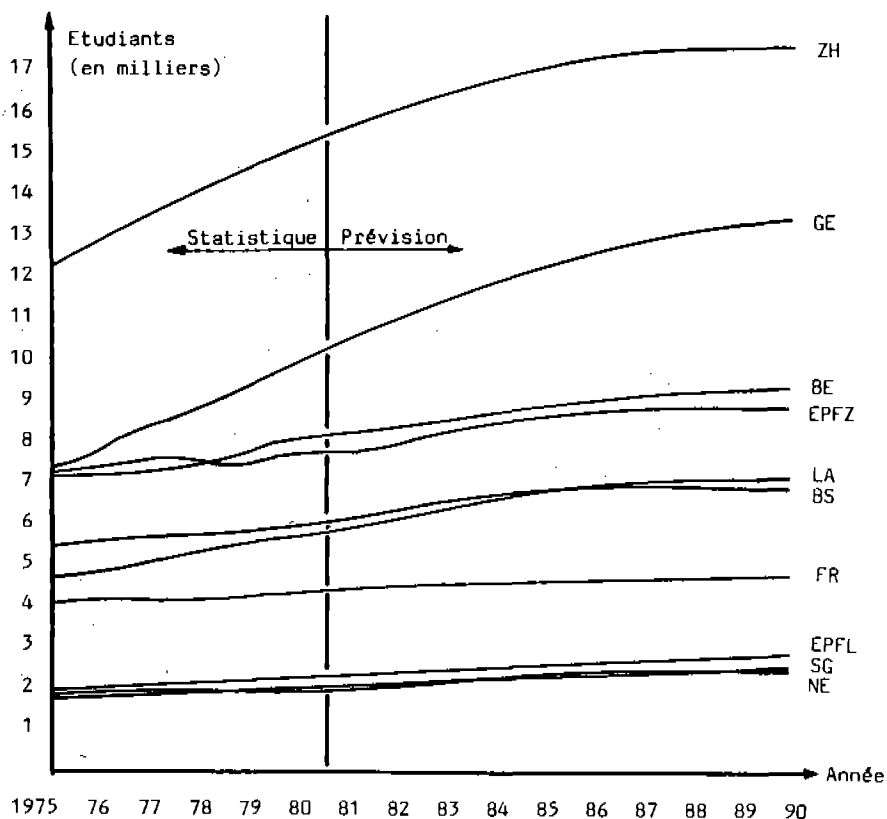
Etudiants  
(en milliers)



Les éléments nouveaux essentiels des études prévisionnelles les plus récentes sont les suivants:

- Le nombre des bacheliers augmentera d'environ 10 pour cent de plus qu'on ne le prévoyait en 1976; alors que la proportion d'étudiants fréquentant le gymnase s'est peu modifiée de 1970 à 1975, elle augmente de nouveau depuis 1976; la raison principale en est le "besoin de rattrapage" des jeunes filles, dont la part aux effectifs des gymnases a passé de 35 pour cent (1970) à environ 44 pour cent (1981). En revanche, la proportion des bacheliers n'a que peu augmenté chez les garçons.
- L'intérêt des bacheliers pour les études supérieures a quelque peu diminué au cours des dernières années, de sorte que le nombre des nouveaux étudiants ne croît pas proportionnellement à celui des bacheliers.
- Les bacheliers commencent plus fréquemment leurs études après une ou deux années intermédiaires seulement. Cela aboutit à un décalage de la valeur maximum des nombres d'étudiants débutants; le chiffre de 11'400 ne sera pas atteint en 1984, mais en 1986 seulement.
- La tendance à retarder le début des études a aussi des conséquences sur les nombres d'étudiants, par un décalage du maximum de 1987 à 1989/90. La courbe suit à peu près la variante maximale mise en évidence en 1978 et la dépasse d'environ 2000 avec, en chiffres ronds, 73'000 étudiants dans les années 1988-1990.
- Contrairement aux hypothèses fréquemment admises jusqu'ici, la courbe du nombre d'étudiants ne montera probablement pas en flèche pour descendre ensuite. Il faut plutôt s'attendre à une croissance régulière, qui passera ensuite à une phase de stabilisation vers 1987, de sorte qu'il faut prévoir encore une forte surcharge vers 1990. Ensuite, une certaine baisse devrait se produire.

L'augmentation du nombre des étudiants ne se répartira pas de manière uniforme entre toutes les universités suisses. Il est plus probable que la croissance des universités, marquée par des différences importantes, qui peut être observée depuis 1960 se poursuivra à l'avenir. Les cantons universitaires de Zurich et de Genève, qui sont aujourd'hui déjà les plus chargés, continueront à enregistrer les taux de croissance les plus élevés. D'une manière globale, les nombres d'étudiants de la Suisse romande augmenteront plus fortement que ceux de la Suisse alémanique.



Selon toute probabilité, les nombres d'étudiants futurs pourront couvrir les besoins de la société en diplômés universitaires; un excédent général n'est pas à craindre. En comparaison de l'étranger, la croissance du nombre des étudiants paraît modeste en Suisse.

### 132 Les possibilités futures des cantons universitaires

Si l'on met en parallèle les possibilités des cantons universitaires et les exigences auxquelles les hautes écoles sont confrontées, on peut se rendre compte des problèmes à résoudre dans les prochaines années. Cette analyse de la situation de la politique

prochaines années. Cette analyse de la situation de la politique universitaire pour les années 1984-1987 est actuellement préparée dans la planification commune du développement de toutes les hautes écoles de notre pays qui est demandée par la loi sur l'aide aux universités. Les travaux de planification sont coordonnés par la commission de planification universitaire instituée par la Conférence universitaire suisse. Les résultats seront soumis aux Chambres fédérales l'année prochaine dans le message sur la cinquième période de subventionnement en vertu de la LAU.

Les plans de développement élaborés par chaque université existent déjà. Ces documents, qui contiennent les options en matière d'exploitation et de développement des hautes écoles dans les années 1984-1987, constituent la base de discussions permanentes concernant la coordination. Bien que ces plans d'intention soient provisoires et qu'ils ne puissent pas se fonder partout dans la même mesure sur des planifications financières cantonales consolidées, ils fournissent cependant aujourd'hui déjà des indications importantes sur l'évolution future:

- La période à venir comprend les années où les capacités d'accueil des hautes écoles seront le plus fortement mises à contribution. Les nombres d'étudiants débutants croîtront jusqu'en 1986, et les nombres d'étudiants les plus élevés seront atteints dans la plupart des hautes écoles en 1987 seulement et plus tard. Il est impossible de faire face à la mise à l'épreuve très rude qui est à prévoir, au cours de laquelle la qualité de l'enseignement devra également être assurée, sans l'engagement approprié de personnel enseignant et la mise à disposition d'installations supplémentaires.
- Le développement des sciences, qui se poursuit à un rythme toujours aussi rapide, exige des efforts constants également dans le domaine de la recherche; celle-ci doit conserver le niveau de la compétitivité internationale. La recherche demeure un élément essentiel du maintien et du développement de l'économie et de la culture. Elle ne doit pas être compromise par des exigences croissantes à l'endroit de la capacité d'enseignement des hautes écoles.
- Les nombres croissants d'étudiants et l'évolution de la science exigent de la part des collectivités ayant la charge des hautes écoles non seulement des efforts supplémentaires dans le domaine du personnel, mais également des investissements importants pour la mise à disposition de l'infrastructure nécessaire en locaux et en appareils; or, cette dernière est précisément menacée d'vieillesse rapide eu égard aux restrictions financières actuelles et au progrès impressionnant de la technique en matière d'appareils.

- L'évolution de la science est caractérisée notamment par une utilisation accrue des méthodes de travail empiriques dans toutes les disciplines. L'informatique gagne ainsi en importance; elle devient une partie intégrante de l'enseignement dans des disciplines toujours plus nombreuses, même dans les sciences humaines. Il en résulte des besoins accrus en personnel enseignant et en installations dans ce domaine.
- La nécessité de développer et d'automatiser les bibliothèques scientifiques et les centres de documentation constitue un autre aspect de cette évolution. Cela non plus ne peut se réaliser sans des moyens accrus.

Ces exigences se heurtent aux possibilités limitées des cantons universitaires. Toutes les collectivités ayant la charge des hautes écoles manifestent certes, dans leurs plans d'intention, la volonté de maintenir dans la mesure du possible le libre accès aux hautes écoles, ainsi que la qualité de l'enseignement et de la recherche et les services actuels. Mais les limites suivantes sont mises aux prestations des cantons universitaires:

- La dotation des facultés de droit et des grandes disciplines des sciences humaines et sociales, qui doivent faire face à l'augmentation la plus forte du nombre d'étudiants et dont la situation est, aujourd'hui déjà, souvent insatisfaisante, ne pourra pas être fondamentalement améliorée. La plupart des hautes écoles devront se concentrer sur le maintien de la situation actuelle. Cela signifie que, dans bien des disciplines, un enseignant à plein temps devra s'occuper de plus de cent étudiants.
- Des tâches nouvelles et urgentes, telles que le développement de la formation post-diplôme et de la formation continue, ne pourront pas être remplies ou pourront l'être seulement dans une mesure insuffisante.
- Des projets de développement importants, qui ont été entrepris dans des périodes de planification antérieures, ne pourront pas être achevés.
- Les crédits destinés aux instituts, qui sont un élément important de la flexibilité et de l'utilisation judicieuse de l'équipement existant, continuent à diminuer.
- En général, les moyens financiers augmentent sensiblement plus lentement que les exigences imposées par l'augmentation du nombre des étudiants.
- L'encouragement de la relève scientifique reste en dessous de ce qui est considéré comme le minimum nécessaire.

- Sous la pression de la situation financière, le canton de Bâle Ville a l'intention de réduire de 10 pour cent le nombre des postes accordés pour l'université.

Il convient de rappeler ici que les prestations de la Confédération en faveur des universités cantonales (environ 260 mio. fr. par an) et les contributions des cantons non universitaires (36,5 mio. fr. en 1981 et environ 50 mio. fr. en 1985) ne pourront pas couvrir à l'avenir les dépenses occasionnées par la formation des étudiants provenant de cantons non universitaires.

Dans l'ensemble, il convient de souligner la volonté réjouissante des cantons universitaires de maintenir leurs prestations. Elle ne suffit cependant pas à empêcher que des charges supplémentaires imprévues, si minimes soient-elles, ne perturbent l'équilibre fragile dans certains domaines.

Les universités ont, de leur côté, contribué activement jusqu'ici, dans la mesure de leurs possibilités, à maintenir le libre accès aux études. Les directions des hautes écoles en particulier considèrent l'instauration du numerus clausus comme une menace sérieuse pour les traditions de liberté des universités suisses. C'est pourquoi la Conférence des recteurs des universités suisses défend à l'unanimité le point de vue selon lequel l'accès à toutes les disciplines, notamment aux disciplines médicales, devrait continuer à rester libre.

### 133 Le cas spécial de la formation des médecins

Le point de départ du présent message est l'aggravation de la situation en médecine. Les trois types de formation en médecine (humaine, dentaire et vétérinaire) occupent une place particulière du point de vue de la politique universitaire. Leur situation est certes, comme celle de la plupart des autres types de formation, déterminée par le nombre des étudiants et par l'évolution de la science; mais la formation des médecins dépend en outre des exigences des soins médicaux modernes à fournir à la population ainsi que du genre et du nombre des patients dans les hôpitaux participant à la formation.

Dans les années 70 déjà, ce lien avec d'autres éléments que les éléments spécifiquement universitaires a conduit à maintes reprises à des discussions sur l'introduction éventuelle d'un numerus clausus. Celui-ci a toutefois pu être évité grâce à des augmentations des capacités d'accueil (pour la dernière fois en 1976: augmentation de 790 à 850 des places de formation cliniques en

médecine humaine). Sous l'influence des informations sur la situation en médecine, que la Conférence universitaire suisse fait parvenir à chaque bachelier, le nombre des étudiants débutants s'est stabilisé dans la période 1976-1980. L'augmentation soudaine du nombre des étudiants débutants l'automne dernier, qui a entraîné un dépassement d'environ 50 de la limite des capacités d'accueil, a cependant suscité à nouveau la discussion sur le numerus clausus. Cette augmentation est certes minime en comparaison d'autres disciplines et l'accroissement du nombre des étudiants en médecine à prévoir jusqu'en 1990 (+ 4 à 5 %) paraît même modeste en comparaison de l'évolution qui sera enregistrée dans les sciences humaines (+ 24 %) et en droit (+ 16 %). Il ne s'agit pas de créer des places d'étude pour une forte augmentation du nombre des étudiants en médecine, mais de mettre à disposition un nombre relativement modeste de 100 à 150 places d'étude.

Bien que les dimensions du problème soient plutôt restreintes, une large discussion publique a surgi, au cours de laquelle les partisans et les adversaires du numerus clausus ont avancé les arguments les plus divers.

Nous mentionnerons ci-après trois arguments en faveur des restrictions d'admission qui ont été fréquemment avancés dans la discussion publique et nous examinerons leur bien-fondé.

### 133.1 Densité de médecins

La question de la densité de médecins en Suisse a déjà été introduite dans la discussion en matière de politique universitaire dans les années 70. A l'époque déjà, on a justifié la nécessité de restreindre l'admission aux études de médecine en se référant aux inconvénients d'un trop grand nombre de médecins. Ce lien entre des considérations relatives au marché du travail et la détermination des besoins en places d'étude n'existe pour ainsi dire pas dans toutes les autres branches de la formation universitaire. Dans leur politique universitaire, la Confédération et les cantons ont jusqu'ici refusé par principe et de manière conséquente de tenir compte de telles considérations touchant à la politique du marché du travail. Notre système permet à l'individu de choisir ses études librement, mais transfère en même temps au diplômé l'entière responsabilité de trouver un emploi. Si l'on s'écarte de ce principe dans un domaine particulier, d'autres secteurs professionnels présenteront rapidement des exigences comparables. La médecine ne peut donc constituer une exception à cette considération fondamentale.

### 133.2 Evolution des coûts

Un deuxième argument avancé en faveur de restrictions d'admission concerne l'évolution des coûts, d'une part de la santé, d'autre part des universités. On prétend qu'un nouvel accroissement du nombre de médecins conduirait à une augmentation massive des coûts de la santé. Personne ne met en doute l'existence d'une relation entre ces deux facteurs. Mais la conclusion selon laquelle le problème des coûts croissants de la santé ne peut être résolu que par une limitation de la capacité de formation aux 850 places de clinique existantes est fautive. Les chiffres sur la densité future de médecins obtenus récemment au moyen d'estimations montrent clairement que cette densité augmentera fortement même si l'on ne crée pas les places d'étude de médecine supplémentaires qui sont nécessaires à l'heure actuelle. A notre avis, un frein aux dépenses plus efficace que la limitation du nombre de places d'étude consiste par exemple à éduquer les jeunes médecins à utiliser de manière parcimonieuse les médicaments et la technique médicale. Les autres facteurs, qui sont à notre avis plus importants, de l'évolution des coûts dans le domaine de la santé ne peuvent pas être influencés par la politique de l'éducation. Il s'agit de facteurs tels que la technicisation croissante de la médecine, le développement de méthodes préventives et thérapeutiques, le comportement de la population en matière de santé, les mécanismes dans le domaine des assurances etc. Ces facteurs sont régis par leurs lois propres et ne peuvent pour cette raison être influencés que par des interventions directes de l'Etat dans le cadre de la politique de la santé et des assurances sociales de manière que la croissance des coûts de la santé soit limitée efficacement.

L'argument selon lequel la création de nouvelles places d'étude ne peut être envisagée en raison des coûts de formation élevés pour les médecins doit en outre être relativisé; en effet, les coûts de formation en médecine n'augmentent pas proportionnellement au nombre d'étudiants:

Médecine humaine, médecine dentaire, médecine vétérin.	1970	1975	1980	Augmentation en %		
				1970-1975	1975-1980	1970-1980
Etudiants	7487	8390	8797	+ 12	+ 5	+ 17
Dépenses d'exploit. (en mio. fr.) <sup>1)</sup>	359,9	557,8	619,5	+ 55	+ 11	+ 72

1) En prix constants 1980

Source: SIUS et statistique fédérale des dépenses pour les universités, y compris 30% des dépenses d'exploitation brutes des hôpitaux universitaires

Le tableau montre que les dépenses des facultés de médecine et celles des hôpitaux universitaires consacrés à la formation ont connu de 1970 à 1980 une augmentation sensiblement plus forte que le nombre d'étudiants. Ce fait est lié aux conditions internes de l'évolution de la médecine, par exemple à la spécialisation croissante ainsi qu'aux vœux des patients d'être soumis à des diagnostics et à des thérapies nécessitant une infrastructure technique toujours plus développée et qui évolue indépendamment du nombre des étudiants, tendance dont la fin n'est pas encore prévisible. On peut en conclure que la création de places d'étude supplémentaires n'entraînera nullement un accroissement linéaire des coûts.

### 133.3 Préjudice aux patients

Le troisième élément mentionné dans la discussion concerne la question de savoir si le nombre croissant des étudiants porte un trop grand préjudice aux patients des cliniques universitaires. Il convient sans doute d'éviter que, notamment dans les "petites-disciplines" telles que la pédiatrie et l'ophtalmologie, les limites du raisonnable et de la protection de la personnalité ne soient franchies. Nous pouvons cependant nous appuyer sur l'avis d'experts en affirmant que des places d'étude supplémentaires pourraient être créées même en respectant ces limites. Nous ne pensons pas seulement aux plans du canton de Saint-Gall, qui a l'intention de mettre à disposition à partir de 1984 80 places supplémentaires de "cliniciens" en créant une académie de médecine, mais également à la possibilité d'inclure dans la formation d'autres hôpitaux satellites ou des praticiens ayant fait leurs preuves, à des modifications du plan d'études, etc. Il n'appartient pas à la Confédération de présenter des conceptions détaillées; celles-ci doivent être préparées par les organes cantonaux et universitaires compétents. Mais la Confédération doit avoir la possibilité de mettre à disposition des moyens financiers supplémentaires pour des efforts spéciaux appropriés.

Lorsque la question des capacités de formation des facultés de médecine a été posée pour la première fois aux universités au début des années septante, on s'aventurait dans un domaine inconnu. Il semblait alors possible que des critères objectifs soient développés à l'avenir pour déterminer les capacités de formation. Mais cela s'est avéré impossible eu égard aux différences de structure des universités; cela explique que des centres universitaires ayant un équipement et une infrastructure comparables aient évalué différemment leur capacité de formation. De plus, il s'agit de te-

nir compte des régions et de leurs dimensions: en comparaison de l'importance de leur bassin démographique, les universités romandes ont une offre de places d'étude surdimensionnée.

Au centre de toutes ces considérations, la question de l'introduction du numerus clausus en médecine apparaît aussi comme une question de solidarité interne des universités. Aucune tentative d'instaurer un numerus clausus n'a jusqu'ici été entreprise pour les autres disciplines qui, bien qu'elles aient subi ces dernières années la pression d'un nombre croissant d'étudiants dans une mesure plus forte que la médecine, ont pourtant dû accepter partiellement une détérioration de leur situation. Le danger existe que les autres facultés veuillent introduire elles aussi des restrictions si les facultés de médecine s'écartent du principe du libre choix des études.

#### 14        **La contribution nécessaire de la Confédération aux mesures visant à éviter le numerus clausus**

#### 141       **Considérations générales sur les prestations fédérales**

Dans les discussions actuelles sur concernant une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités, une question fondamentale s'est souvent posée: la Confédération doit-elle continuer à participer au financement des universités cantonales? Les organes fédéraux et cantonaux chargés de réexaminer cette question sont d'accord sur le fait que l'organisation et l'exploitation d'une université moderne ne peuvent en aucun cas être une affaire strictement régionale et qu'il faut s'attaquer à ces problèmes sur le plan national. Les universités ne doivent pas seulement être considérées comme des établissements de formation de la relève scientifique et technique destinés à couvrir les besoins de toutes les régions du pays, mais aussi en tant qu'institutions nationales qui, dans l'intérêt public, fournissent, par leurs recherches, les bases du développement industriel et celles des services. L'extraordinaire diversité des domaines du savoir et l'ampleur des ressources, tant sur le plan des finances que sur celui du personnel, qu'exige une recherche moderne prometteuse nécessitent une répartition nationale des tâches dans l'enseignement supérieur et excluent la possibilité de ne faire assumer la charge d'une université qu'à certains cantons.

Lors des négociations difficiles qui ont préparé l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités, il est clairement apparu que les cantons non universitaires ne peuvent être mis à contribution que de façon limitée, pour ce qui a trait à ces tâches de formation. Ainsi, au cours des prochaines années, le rapport entre les fonds que les cantons universitaires toucheront grâce à cet accord (en 1981: 36,5 mio. fr.) et les subventions fédérales selon la loi sur l'aide aux universités (en 1981: 257 mio. fr.) ne sera pas modifié d'une façon significative. Dès lors, les cantons universitaires ne seront en mesure d'accomplir leurs tâches d'intérêt national que s'ils reçoivent une aide fédérale.

Etant donné la situation critique de ses finances, la Confédération ne pourra pas, dans les années à venir, prendre à sa charge la totalité des frais qu'entraîne la création de nouvelles places d'étude. Aussi les cantons universitaires doivent-ils, dans toute la mesure du possible, affecter à cette fin des moyens supplémentaires. Toutefois, dans les domaines où, pour des raisons spéciales, les cantons ne peuvent plus augmenter leurs prestations, la Confédération devrait contribuer, par des mesures spécifiques, à assurer le maintien du libre accès à l'université.

#### **142 Les raisons de maintenir le libre accès aux universités suisses**

Il faut tout d'abord rappeler que, pour des raisons financières et matérielles ainsi que pour des motifs relevant de la politique de l'éducation, les universités suisses étaient contraintes, depuis un certain temps, à n'accepter qu'avec beaucoup de réticences les candidats provenant d'autres pays, et ceci dans plusieurs disciplines. Cependant, les autorités fédérales et cantonales responsables des hautes écoles ont pratiqué jusqu'ici, à l'égard des Suisses et des étrangers établis en Suisse, une politique de libre accès aux études universitaires. Selon l'article 19bis, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'aide aux universités, la Confédération encourage toute mesure qui contribue à ce que chaque Suisse ou étranger établi en Suisse et remplissant les conditions nécessaires à une immatriculation puisse commencer ou achever les études de son choix à une université suisse, sans être soumis à des restrictions de droit ou de fait concernant l'admission à l'université.

En Suisse, au contraire de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons, la sélection des candidats aptes aux études universitaires ne se fait pas par des examens d'admission à l'université

mais par les gymnases ainsi que par les examens fédéraux et cantonaux de maturité. Un numerus clausus dans les universités irait donc à l'encontre de ce principe du système d'éducation suisse. A plus ou moins long terme, il remettrait certainement en question la validité des certificats fédéraux de maturité et des baccalauréats reconnus par la Confédération en tant que "laissez-passer" pour toutes les disciplines enseignées dans les hautes écoles de Suisse. Contre le numerus clausus, il faut citer encore les arguments suivants:

- Dès qu'il y aura menace de numerus clausus, les contribuables des cantons universitaires demanderont que leurs ressortissants bénéficient d'un traitement préférentiel. Le numerus clausus constitue pour la solidarité confédérale une rude mise à l'épreuve.
- Des limitations d'accès dans certaines disciplines influent défavorablement sur le choix des études et entraînent dans certains cas une prolongation de la durée des études. En Allemagne fédérale, le numerus clausus eut pour effet que de nombreux candidats aux études (titulaires de l'"Abitur"), alors même qu'ils ne se sentaient pas attirés par la profession médicale, décidèrent d'entreprendre des études de médecine pour la seule raison qu'ils remplissaient les conditions de l'admission. Dans plusieurs cas, il y eut sursaturation des facultés de sciences naturelles que certains étudiants utilisaient comme "salle d'attente" jusqu'à ce qu'ils aient rempli les conditions d'admission aux facultés de médecine. Ainsi, selon certains experts de l'enseignement supérieur allemand, l'instauration du numerus clausus n'apporta guère d'économies, dans l'ensemble, aux collectivités ayant la charge des universités.
- Les limitations d'accès touchent particulièrement les étudiants issus des couches financièrement les plus faibles de la population qui n'ont souvent pas les moyens de se rabattre sur des universités étrangères ou de commencer des "études d'attente". Le numerus clausus touche donc l'équilibre social et accroît les tensions entre les jeunes.
- Si l'Etat freine l'accès à certaines disciplines en attirant l'attention sur le manque de débouchés qu'elles offrent, il donne alors l'impression que les voies de formation où le numerus clausus n'a pas été instauré ne souffrent pas de ce manque de débouchés. Si, pour une raison ou pour une autre, cela n'est pas exact, les étudiants "détournés" pourraient demander que l'Etat leur fournisse les emplois manquants. Cela serait toutefois contraire à notre système d'économie de marché.

Les inconvénients d'un numerus clausus dans notre système d'éducation nous paraissent si lourds que nous considérons comme justifié d'accomplir un effort particulier afin de l'éviter.

### 143      Résumé et conclusions

Le problème du numerus clausus dans les universités suisses a déjà été soulevé en 1968 lors des débats des Chambres fédérales concernant la LAU. A cette époque, il avait été demandé que la Confédération intervienne face aux dangers du numerus clausus. Au Conseil des Etats notamment, on proposa d'interdire aux cantons bénéficiaires de subventions fédérales selon la LAU "l'instauration d'un numerus clausus en faveur de leurs propres ressortissants et au détriment des étudiants suisses citoyens d'autres cantons". L'avis de droit du professeur Hangartner conclut toutefois que la Confédération peut octroyer des subventions à un canton universitaire même si celui-ci, pour des motifs impérieux et objectifs, instaure le numerus clausus à son université et favorise, ce faisant, ses propres ressortissants.

Si la Confédération veut contribuer à éviter les limitations d'accès, elle doit fournir une aide supplémentaire aux cantons universitaires. Au cours de ces dernières années, ceux-ci étaient prêts à créer les nouvelles places d'étude rendues nécessaires par l'augmentation des effectifs d'étudiants. Pour cela, ils pouvaient s'appuyer partiellement sur des infrastructures et des constructions créées durant la dernière décennie notamment grâce à l'importante aide fédérale aux investissements. Toutefois, sur le plan de l'exploitation, les subventions de base ordinaires de la Confédération n'ont représenté qu'une faible contribution, particulièrement du point de vue des grandes universités qui ont été touchées de façon plus sensible par la croissance du nombre des étudiants. En 1971 déjà, les Chambres fédérales décidèrent de libérer une quote-part spéciale de 100 millions de francs destinée au versement de subsides aux cantons universitaires dans le cas où ceux-ci renonceraient à introduire le numerus clausus. Au cours des deux périodes de subventionnement suivantes, cette quote-part spéciale fut toutefois abandonnée et n'a été réintroduite, sous une forme quelque peu différente, que pendant la quatrième période de subventionnement en cours.

Comme la Confédération, les cantons non universitaires contribuèrent aussi, dans le cas de la médecine, à éviter le numerus clausus en versant une contribution annuelle de 2 millions de francs en 1978, 1979 et 1980. Le nombre des places cliniques dans les facultés de médecine a pu être ainsi augmenté - de 800 à 850 places.

Toutefois, il apparaît clairement, aujourd'hui, que l'aide de la Confédération et des cantons non universitaires ne suffit plus pour éviter le numerus clausus. Les cantons universitaires estiment avoir atteint ces années dernières les limites de ce qui est supportable, particulièrement en ce qui concerne les facultés de médecine dont les coûts sont très élevés. C'est pourquoi ils exigent que d'autres cantons (p.ex. Saint-Gall, par son projet d'académie de médecine) de même que la Confédération participent dans une plus grande mesure à l'accroissement de l'offre de places d'étude. Comme le montre l'expérience, la possibilité d'allouer des subventions spéciales selon l'article 4 de l'arrêté fédéral concernant la quatrième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités ne suffit pas pour créer les places d'étude supplémentaires qui peuvent être nécessaires dans les disciplines médicales.

Pour les cantons ayant la charge des universités, il ne s'agit pas de se décharger progressivement sur la Confédération de l'ensemble des obligations financières découlant du manque de places d'étude dans certaines disciplines de leurs universités; mais lesdits cantons demandent une aide fédérale accrue, dont ils ont besoin pour pouvoir faire face à des charges supplémentaires limitées dans le temps qui grèveront le budget de leurs universités pendant une dizaine d'années encore. En augmentant ses subventions, la Confédération ne doit pas participer au développement des universités de façon durable, mais seulement temporairement. Ces subventions spéciales extraordinaires pour le développement des possibilités d'études ne sont requises que par la médecine, où les exigences relatives à la qualité des places d'étude sont particulièrement élevées.

En prévision du cas où la Confédération ne se déclarerait pas disposée à augmenter ses subventions comme on le lui demande, les cantons ont préparé cette année, dans le cadre d'organes communs de politique universitaire, de la Conférence universitaire suisse et de la Commission mixte pour l'accord intercantonal sur la participation au financement des universités, l'instauration du numerus clausus en médecine, qui pourrait déjà être appliqué cet automne. Dans une lettre adressée le 29 avril 1982 au chef du Département fédéral de l'intérieur, le président de la Conférence universitaire attirait l'attention sur le fait que la Confédération ne peut exercer, par ses subventions spéciales, une influence sur la décision d'instaurer le numerus clausus en médecine qu'à la condition d'assumer, dans de brefs délais, l'essentiel des charges concernant les places d'étude supplémentaires qui seront éventuellement nécessaires au niveau préclinique.

Depuis 1969, les candidats aux études de médecine doivent s'inscrire avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année (préinscription); ils sont ensuite répartis entre les différentes universités. Si les places d'étude disponibles ne suffisent pas, il ne reste alors que peu de temps pour négocier les mesures à prendre avec les cantons universitaires. Nous avons donc besoin rapidement d'une compétence générale pour convenir avec les cantons des mesures à prendre afin d'assurer le libre accès aux études de médecine. Il sera bien sûr important, compte tenu de la situation délicate des finances fédérales, d'exhorter les cantons intéressés à fournir leur propre contribution. Toutefois, nous devons aussi prendre en considération la situation financière des cantons et, en conséquence, nous ne saurions fixer d'ores et déjà le pourcentage des prestations de la Confédération.

Sur la base des préinscriptions, il faut s'attendre à ce qu'il manque environ 50 places d'études précliniques en automne 1982. La formation des futurs médecins, principalement axée sur les sciences naturelles durant les premiers semestres, n'est pas aussi coûteuse que la formation clinique. Si les nouvelles places d'étude peuvent être créées pour l'essentiel grâce à des mesures supplémentaires dans le domaine de l'exploitation (engagement d'enseignants et d'assistants, augmentation des crédits aux instituts), le surcroît de dépenses ne sera pas trop considérable. C'est en automne 1984 seulement que de nouvelles places cliniques devront être créées. Pendant la quatrième période de subventionnement actuelle, il s'agit donc seulement de financer des places d'étude supplémentaires au niveau préclinique; ainsi, le crédit déjà libéré de 60 millions de francs au maximum suffira largement à couvrir les prestations fédérales nécessaires. Jusqu'ici nous n'avons encore attribué aucun fonds prélevé sur ce crédit. Selon les renseignements qu'ils ont fournis, les cantons universitaires n'auront besoin, dans les circonstances actuelles, que de quelques millions à prélever sur ce crédit. C'est pourquoi nous envisageons de maintenir les subventions spéciales destinées à éviter les engorgements, dans les disciplines autres que la médecine également.

Aussi longtemps que le nombre des places d'étude actuellement disponibles (1450 places de débutants par an pour l'ensemble de la médecine et 850 places cliniques par an en médecine humaine) ne sera pas suffisant, la Confédération devra poursuivre sa politique de soutien dans le domaine des facultés de médecine. C'est pourquoi, si le présent projet est accepté, le message concernant les crédits pour la cinquième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités contiendra des propositions tendant à poursuivre les mesures envisagées ici. Nous espérons pouvoir four-

nir alors, grâce aux expériences de l'automne 1982, une meilleure évaluation des coûts prévisibles pour le maintien du libre accès aux études de médecine.

## **2 Partie spéciale: Remarques concernant l'arrêté fédéral**

Ce projet complète l'arrêté fédéral concernant la quatrième période de subventionnement selon la LAU. Il donne au Conseil fédéral la compétence d'utiliser un montant maximum de 60 millions de francs environ, prélevé sur le crédit d'engagement alloué pour les subventions aux investissements et destiné spécialement à soutenir les mesures extraordinaires prises dans le domaine de l'exploitation afin d'accroître l'offre de places d'étude dans des universités cantonales.

Cette compétence spéciale accordée au Conseil fédéral est limitée au soutien de mesures prises par les cantons afin de créer des places d'étude supplémentaires dans les facultés de médecine (chiffre I de l'arrêté). Elle est en accord avec celle qui concerne les suppléments extraordinaires de subventions pour les investissements selon l'article 12, 3e alinéa de la loi sur l'aide aux universités, qui est également du ressort du Conseil fédéral. Etant donné que de nouvelles places d'étude en médecine dans les universités cantonales devront être créées au semestre d'hiver 1982/83 déjà, nous vous proposons de faire entrer en vigueur cet arrêté fédéral avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> juillet 1982. C'est à cette condition seulement que l'aide fédérale pourra être efficace à temps (chiffre II de l'arrêté).

## **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

### **31 Conséquences financières**

L'article 4 de l'arrêté fédéral concernant la quatrième période de subventionnement selon la LAU nous autorisait à utiliser une partie du crédit d'engagement pour les subventions d'investissement pour accorder une aide spéciale aux cantons qui prennent des mesures extraordinaires afin d'augmenter la capacité d'accueil de leur université. La modification proposée dans le présent message n'entraîne aucune augmentation du crédit d'engagement (260 mio. fr.) ni de la quote-part destinée aux subventions spéciales (60 mio. fr.). Le seul but de la révision consiste à pouvoir utiliser plus facilement et plus judicieusement le moyen que constituent les subventions spéciales en fonction de la situation de la poli-

tique universitaire. Du point de vue financier, il n'en résulte aucune obligation supplémentaire pour la Confédération pendant la quatrième période de subventionnement, puisqu'il s'agit seulement de donner un peu plus de poids aux subventions spéciales à l'intérieur d'un crédit d'engagement inchangé. La poursuite à envisager de l'aide spéciale à la création de nouvelles places d'étude en médecine provoquera toutefois des charges supplémentaires pendant la cinquième période de subventionnement; en effet, il s'agira alors de créer des places d'étude dans les semestres cliniques, places qui coûtent beaucoup plus cher que celles de la formation préclinique. Mais ces charges supplémentaires ne peuvent pas encore être chiffrées actuellement.

### **32 Effets sur l'état du personnel**

Le fait que les subventions spéciales pourront être accordées plus facilement n'entraîne en soi aucun besoin supplémentaire en personnel pour l'administration fédérale.

### **33 Conséquences pour les cantons**

L'arrêté fédéral que nous proposons n'entraîne aucun surcroît de travail pour les administrations cantonales.

### **34 Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Le présent projet d'arrêté fédéral correspond à l'objectif principal de la politique universitaire suisse mentionné au chiffre 512 du rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983.

## **4 Bases légales**

Le présent projet d'arrêté fédéral s'appuie sur l'article 19 bis, 2e alinéa de la LAU. Comme pour l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980, il s'agit, conformément à l'article 14, 1er alinéa de la LAU, d'un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum.

**Arrêté fédéral**  
**concernant la quatrième période de subventionnement,**  
**selon la loi fédérale sur l'aide aux universités**

*Projet*

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 14 juin 1982<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

**I**

L'arrêté fédéral du 19 décembre 1980<sup>2)</sup> concernant la quatrième période de subventionnement, selon la loi fédérale sur l'aide aux universités, est modifié comme il suit:

*Art. 4a (nouveau)* Subventions spéciales pour les facultés de médecine

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut utiliser une partie des 60 millions de francs, prévus à l'article 4 pour l'octroi de subventions spéciales, afin de contribuer à la mise à disposition de places d'étude supplémentaires dans les facultés de médecine.

<sup>2</sup> Il fixe la procédure et le montant maximum des contributions fédérales pour autant que les taux de subventionnement prévus à l'article 4, 2<sup>e</sup> alinéa, ne suffisent pas pour éviter que soient introduites des mesures restreignant l'accès aux universités.

**II**

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> juillet 1982 et a effet jusqu'au 31 décembre 1983.

27592

<sup>1)</sup> FF 1982 II 521

<sup>2)</sup> RS 414.202

## **Message relatif à une modification de l'arrêté fédéral concernant la quatrième période de subventionnement, selon la loi fédérale sur l'aide aux universités du 14 juin 1982**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.047
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.07.1982
Date	
Data	
Seite	521-552
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 444

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.