

**Message
concernant les crédits pour la cinquième période de
subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités**

du 16 février 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message (partie A), un projet d'arrêté fédéral fixant les crédits afférents à la cinquième période de subventionnement, selon la loi sur l'aide aux universités (ci-après LAU), et vous proposons de l'accepter.

Nous vous prions également de prendre acte des informations données dans la partie B, qui tiennent lieu du rapport au sens de l'article 21 de la LAU.

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

16 février 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

La loi sur l'aide aux universités (LAU) est essentiellement une loi réglant le versement de subventions. Elle doit notamment donner aux cantons ayant la charge d'une haute école la possibilité de fournir les prestations supplémentaires propres à assurer le développement des universités et le maintien du libre accès aux études universitaires. La LAU prévoit deux espèces de contributions: d'une part, les subventions de base allouées chaque année aux fins de soutenir l'exploitation des universités et, d'autre part, les subventions pour les investissements accordées pour des projets déterminés de construction ou pour des acquisitions.

Les crédits pour ces deux genres de subventions sont accordés pour une période de plusieurs années, appelée période de subventionnement, en vertu d'un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum. Nous vous proposons de faire porter la cinquième période de subventionnement sur quatre ans (1984-1987), en conformité avec la périodicité des Grandes lignes de la politique gouvernementale et de la planification financière de la Confédération.

A notre avis, le montant total des subventions de base pour la cinquième période de subventionnement devrait s'élever à 1115 millions de francs. Ce montant se répartirait en tranches annuelles de la façon suivante: 258 millions de francs pour 1984, 271 millions de francs pour 1985, 286 millions de francs pour 1986 et 300 millions de francs pour 1987.

Nous vous prions, en outre, d'ouvrir un crédit d'engagement de 350 millions de francs nécessaire à l'allocation de subventions pour les investissements durant la cinquième période de subventionnement. Ce crédit tient compte des dépenses d'investissement prévues par les bénéficiaires de subventions pendant la période considérée.

Par la même occasion, nous vous invitons à accepter notre proposition de poursuivre, pendant la cinquième période, l'aide spéciale accordée aux cantons universitaires durant la quatrième période pour sauvegarder le libre accès aux universités. Ces contributions, dont on ne peut pas chiffrer actuellement l'importance, sont comprises dans le crédit d'engagement pour les investissements.

En outre, conformément à l'article 21 de la LAU, nous vous présentons un rapport sur les mesures prises en vertu de cette loi, sur les expériences résultant de son application ainsi que sur le développement des universités suisses.

A. Message

- 1 **Partie générale**
- 11 **Situation initiale**
- 111 **Rétrospective**

Au cours de son histoire, l'université a subi nombre de profondes transformations. Toutefois, sa mission essentielle n'a pas varié considérablement au cours des âges: favoriser le développement de la science et de la culture dans le respect de la tradition, transmettre les connaissances acquises et favoriser l'épanouissement de l'individu. Si notre université vise de plus en plus à une formation directement en rapport avec l'exercice d'une activité professionnelle, cela n'est qu'une adaptation indispensable aux exigences de la société industrielle moderne; il lui incombe notamment de préparer ses étudiants à des professions dont l'exercice requiert des connaissances et méthodes scientifiques. En plus de la formation des enseignants, elle procure de la sorte à la société les spécialistes scientifiques et les cadres dont elle a besoin. Simultanément, elle assure sa propre relève scientifique. Parallèlement, elle tend à développer des enseignements de recyclage professionnel et d'éducation des adultes.

L'université est le lieu de prédilection de la recherche fondamentale, dont la mission principale consiste à approfondir et à faire progresser le savoir. La recherche fondamentale constitue évidemment le terreau nourricier de toutes les autres activités de l'université. Elle sert de base aux travaux de recherche plutôt orientés vers la pratique; elle donne la garantie que le contenu de l'enseignement correspond à l'état le plus récent des connaissances et crée un climat de vitalité intellectuelle et de réflexion critique. Pour compléter la liste des fonctions de l'université, il convient de rappeler celle qui consiste à fournir au pays un réservoir d'experts. Pour que l'université conserve son identité et remplisse la tâche qui lui a été confiée, elle veillera à ce que ses diverses fonctions se développent harmonieusement, se complètent et se stimulent réciproquement. Cette harmonisation des fonctions est favorisée par l'autonomie universitaire traditionnelle. Cette dernière, la liberté et l'unité de l'enseignement et de la recherche, la tolérance sont les conditions préalables indispensables à l'essor de l'esprit scientifique.

Compte tenu de l'exiguïté de son territoire et de sa population, la Suisse possède un nombre impressionnant d'établissements d'enseignement supérieur très divers. Des dix hautes écoles que compte notre pays, huit (sept universités et la Haute école de Saint-Gall) sont entretenues par des cantons. Ainsi, si l'on excepte les deux écoles polytechniques fédérales, huit cantons assument la responsabilité de l'enseignement supérieur pour l'ensemble du pays. En garantissant le financement de leurs établissements pendant très longtemps, ils ont assumé seuls cette tâche nationale. Le fort accroissement du nombre des étudiants, le besoin de rattraper les retards, les nécessités nouvelles de l'enseignement et de la recherche ont placé les cantons, contraints d'agrandir leurs universités, devant l'obligation d'assumer des dépenses d'une ampleur telle qu'une contribution de la Confédération est apparue indispensable.

C'est pourquoi le Département fédéral de l'intérieur institua, en 1962, la Commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités (Commission Labhardt). Celle-ci constata, dans son rapport final paru en 1964, qu'il était inévitable de modifier le système de financement des universités cantonales et recommanda d'instituer une aide financière permanente de la Confédération. La mise au point d'une réglementation définitive ayant requis une longue préparation, vous avez d'abord approuvé un régime provisoire de trois ans (1966-1968).

Le 28 juin 1968, vous avez voté la loi sur l'aide aux universités (LAU) et, par là, vous avez marqué votre volonté d'instaurer une politique universitaire à l'échelon national. La LAU est essentiellement une loi de subventionnement et une loi d'organisation. Son but principal est de permettre aux cantons ayant la charge d'une université de fournir les prestations supplémentaires nécessaires au développement et à l'exploitation des universités. Elle prévoit deux genres de subventions: les contributions aux frais d'exploitation des universités d'une part, appelées subventions de base et payables chaque année, et les contributions pour les investissements, d'autre part, qui sont allouées sur la base de crédits d'engagement et versées selon les investissements effectués et les comptes soumis. Alors que les contributions fédérales aux investissements cantonaux, qui varient de 40 à 60 pour cent (sans réduction linéaire), sont relativement élevées, la participation de la Confédération aux dépenses d'exploitation des universités cantonales demeure modeste au regard des montants alloués (la part des subventions de base dans les dépenses totales d'exploitation de toutes les universités cantonales a oscillé entre 20 et 15%). Cette pondération différente qui caractérise les deux genres de subventions résulte en particulier des options prises en 1968; il s'agissait, à l'époque, de donner la priorité aux investissements (besoins de rattrapage élevés). Pourtant, dès 1970, il a fallu constater que la situation était tout autant préoccupante dans le domaine des dépenses de fonctionnement des universités. C'est pourquoi, à partir de cette année-là, nous nous sommes efforcés de mettre peu à peu davantage l'accent du subventionnement fédéral sur l'exploitation.

Les crédits pour les deux types de subventions sont accordés par votre autorité pour plusieurs années, c'est-à-dire pour une période de subventionnement; cette fixation globale de crédits fait chaque fois l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum. Les dépenses pour l'aide aux universités sont limitées par un cadre de paiement pour les subventions de base (montant total par période réparti en tranches annuelles déterminées à l'avance) et par un crédit d'engagement pour les subventions d'investissement. Ont droit aux subventions les huit cantons qui ont la charge d'une université et les institutions spéciales que nous avons reconnues selon l'article 3 LAU.

Un des objectifs principaux de la politique universitaire déterminée par la loi de 1968 est la coordination universitaire. Celle-ci suppose qu'on renonce à l'idée d'une existence isolée de chaque université et implique la volonté exprimée par tous les partenaires de coopérer en assumant une responsabilité commune. Cette coordination signifie également que les universités, même si elles tendent en soi à l'universalité, se considèrent comme des membres d'un tout fortement diversifié. Pour la réaliser, vous avez en outre créé deux organes consultatifs. L'élaboration d'une conception générale de la politique universi-

taire et de la science a été confiée au Conseil suisse de la science, alors que l'on a chargé la Conférence universitaire de prendre les mesures concrètes de coordination entre les universités. Le Conseil de la science est composé de 24 experts que nous désignons *ad personam*; la Conférence universitaire, pour sa part, constitue l'organe qui illustre la coopération entre les universités, les cantons et la Confédération. Parallèlement, nous avons créé, en 1969, l'Office fédéral de l'éducation et de la science (alors dénommé Division de la science et de la recherche), qui est chargé de l'exécution de la LAU. Rappelons finalement que l'efficacité de la coordination dépend de la solidité de l'information prescrite par la loi (présentation de rapports, échange d'expériences et d'opinions notamment en matière de planification, développement de la statistique universitaire).

Le 17 décembre 1971, vous avez approuvé une révision partielle de la LAU. L'objectif principal de cette révision a été de réduire de 100 millions de francs le crédit d'engagement destiné aux subventions pour les investissements aux fins d'accroître d'autant le montant global des subventions de base et, partant, d'améliorer le subventionnement des dépenses d'exploitation; au surplus, nous avons été habilités à utiliser un certain montant du crédit d'engagement pour accorder une aide supplémentaire aux bénéficiaires de subventions qui prendraient des mesures d'urgence en vue d'éviter l'introduction du *numerus clausus* (art. 24^{er} LAU). En outre, la révision a permis d'étendre la clé de répartition des subventions de base au nouveau facteur de calcul «nombre des étudiants non domiciliés dans le canton» de manière à pouvoir mieux indemniser les cantons universitaires des dépenses consenties en faveur d'étudiants d'autres cantons. A cette occasion, on a aussi simplifié le mode de calcul. Finalement, on développa et on mit à jour la base légale de la planification au plan national.

Au cours des dix dernières années, deux projets de nouvelle loi ont été élaborés. Pour diverses raisons, ces deux projets ont abouti à un échec. En ce qui concerne l'avant-projet de 1973, le Département fédéral de l'intérieur s'est déjà vu dans l'obligation de le retirer à l'issue de la procédure de consultation dont les résultats étaient très contradictoires. Certains milieux consultés demandaient qu'on accordât de plus larges attributions à la Confédération, d'autres considéraient comme exagérées les immixtions de la Confédération dans l'autonomie cantonale en matière d'instruction publique, notamment par le biais de la planification universitaire. La tentative de 1976-1978 ne fut pas plus couronnée de succès. Pourtant, le 7 octobre 1977, vous avez voté la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la recherche. Cette loi devait fixer le cadre juridique pour les activités de la Confédération en matière de politique de la science. Eu égard aux interactions qui existent entre l'enseignement supérieur et la recherche et compte tenu des vœux exprimés à ce sujet par les cantons universitaires et les universités, nous avons alors jugé opportun de réunir en une seule loi l'aide aux universités et les dispositions légales relatives à la recherche qui faisaient initialement l'objet d'un autre avant-projet de loi. Des considérations d'ordre financier surtout, à savoir une opposition à l'augmentation décidée des subventions d'exploitation, débouchèrent sur un référendum; lors de la votation du 28 mai 1978, la loi fut rejetée par 1 037 020 non contre 792 458 oui. Etant donné que l'opposition s'est concentrée sur la partie de la loi concernant l'aide aux

universités, nous avons poursuivi les travaux d'élaboration d'une loi sur la recherche, pour laquelle nous vous avons remis un message le 18 novembre 1981.

Récemment, un problème, à l'étude depuis un certain temps, a trouvé une solution heureuse sous la forme d'un accord intercantonal sur la participation au financement des universités (RS 414.23). En vertu de cet accord, chaque canton qui y adhère est tenu de verser une contribution annuelle pour chacun de ses étudiants immatriculé à la haute école d'un autre canton signataire. A titre de contre-prestation, les cantons ayant la charge d'une haute école qui adhèrent au concordat s'engagent à éviter, dans la mesure du possible, de décider de limiter l'accès aux études; ils garantissent également aux étudiants ou candidats aux études provenant des cantons signataires les mêmes droits qu'à leurs étudiants, notamment en matière d'accès. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1981. Tous les cantons et la Principauté de Liechtenstein y ont adhéré successivement en 1981 et 1982. Nous avons pour finir approuvé l'accord intercantonal sur la participation au financement des universités le 24 février 1982. Selon toutes estimations, cette nouvelle source de financement devrait couvrir, pour les prochaines années, environ 2 pour cent des dépenses universitaires cantonales.

Grâce à cet accord, le financement des universités cantonales repose actuellement sur trois piliers, à savoir le financement assuré par les cantons universitaires eux-mêmes, l'aide fédérale aux universités et un nouveau système de subventionnement qui englobe tous les cantons (voir ch. 122.3).

112 Situation actuelle et perspectives

Dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1979-1983, nous avons insisté sur l'importance qu'ont les hautes écoles et la recherche scientifique pour le développement de notre pays. Nous entendions continuer à offrir les mêmes prestations que par le passé et mettre tout en œuvre, conjointement avec les cantons universitaires, pour éviter que, malgré la constante augmentation du nombre des étudiants, des restrictions ne soient apportées aux admissions, sans que la qualité de l'enseignement dispensé en souffre.

C'est dans cette optique que, par notre message du 23 avril 1980 (FF 1980 II 801), nous vous avons présenté une demande de crédits pour la quatrième période de subventionnement (1981-1983) selon la LAU. Vous avez accepté nos propositions en adoptant l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 (RS 414.202). Selon l'article 4 de ce texte, vous avez autorisé le Département fédéral de l'intérieur, après entente avec le Département fédéral des finances, à utiliser un montant de 60 millions de francs au maximum, prélevé sur le crédit d'engagement pour les subventions d'investissement, pour accorder une aide spéciale aux cantons qui prennent des mesures extraordinaires d'exploitation aux fins d'augmenter la capacité d'accueil de leurs hautes écoles. Compte tenu des difficultés particulières qui s'annonçaient déjà pour l'automne 1982 dans le domaine des études médicales et en raison de la demande pressante exprimée par la Conférence universitaire suisse, dans sa lettre du 29 avril 1982 au Département fédéral de l'intérieur, nous vous avons proposé, par notre message du 14 juin 1982, de compléter l'arrêté fédéral précité par un article 4a. Selon cet article, que vous avez adopté par arrêté fédéral du 8 octobre 1982 (RO 1983 135), vous nous avez attribué la

compétence de soutenir par des subventions à taux spécial (plus de 50%) 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 extraordinaire limitée à un an et demi (du 1^{er} juillet 1982 au 31 décembre 1983), qui n'a pas engendré d'augmentation du crédit d'engagement accordé en 1980.

La précarité de la situation financière de la Confédération vous a contraints de prendre des mesures linéaires d'économie par arrêté fédéral du 20 juin 1980 réduisant certaines prestations fédérales en 1981, 1982 et 1983 (RS 611.02). Ces mesures ont également touché l'aide fédérale aux universités. Toutefois, l'importance que vous avez toujours accordée à l'enseignement supérieur et à son libre accès nous a incités à consentir des allègements en faveur des cantons à faible capacité financière quant aux subventions d'investissement et en faveur de tous les cantons pour les subventions de base (cf. nos ordonnances statuant sur les rigueurs excessives consécutives à la réduction de certaines prestations de la Confédération, RO 1981 1619, 1982 1572). En prenant cette mesure, nous nous sommes efforcés de respecter, dans la mesure du possible, les engagements légaux de la Confédération à l'égard des cantons universitaires. Nous nous réservons de continuer à suivre cette voie en 1984 et 1985, années pour lesquelles vous avez décidé, le 17 décembre 1982, de proroger l'arrêté fédéral précité, du 20 juin 1980 (FF 1982 III 1081).

Les objectifs visés ces dernières années par la politique universitaire ne devraient pas subir de modifications importantes au cours de la prochaine période de subventionnement. Comme par le passé, nous entendons entreprendre tout ce qui est en notre pouvoir pour que les cantons universitaires puissent garantir à l'avenir le libre accès à leurs hautes écoles. Cet objectif est d'autant plus important que, selon les prévisions, le nombre maximum des étudiants débutants devrait être atteint durant la cinquième période de subventionnement. Cela exige une nouvelle augmentation du nombre des places d'étude; étant donné que ces besoins se manifesteront à court terme, les mesures touchant l'exploitation des universités seront prépondérantes. C'est pourquoi, à l'instar de ce qui a été fait au cours des dernières périodes de subventionnement, nous nous proposons à nouveau de mettre l'accent principal sur le subventionnement des dépenses d'exploitation. Cette option est d'autant plus justifiée que, malgré nos efforts, la part moyenne des subventions de base dans les dépenses totales de fonctionnement des cantons universitaires a passé de 18,8 pour cent durant la deuxième période de subventionnement à 15,8 pour cent environ pour la quatrième période, en raison notamment de la réduction linéaire des subventions. Compte tenu de la prépondérance accordée au subventionnement des frais d'exploitation, vous avez adopté l'article 4 susmentionné de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 et, par la suite, son complément représenté par l'article 4a. L'application de ces deux dispositions ne se révèle pas aussi aisée qu'il paraissait au départ. Vraisemblablement, ce n'est qu'au cours de cette année que l'on disposera de l'expérience nécessaire et d'informations utiles sur les effets de l'aide spéciale que ces deux articles permettent. Dans notre message du 14 juin 1982 (FF 1982 II 521), nous vous annoncions que le présent message contiendrait des propositions quant à la poursuite des mesures d'aide spéciale. Dans ce sens, nous vous proposons de maintenir l'aide qui aura été accordée durant la

quatrième période de subventionnement. Malgré la priorité énoncée plus haut, il ne faut pas négliger pour autant le développement des universités sur le plan des investissements. Bien que l'ère des nombreux et grands investissements semble toucher à sa fin, le nombre des demandes de subventions va croissant; ces requêtes porteront de plus en plus sur de moyens et petits investissements (p. ex. transformations, petits projets de construction, acquisitions d'appareils, de mobilier et de bibliothèques). Même dans ces nouvelles circonstances, il convient d'assurer la continuité du subventionnement des investissements.

Les considérations qui précèdent pourraient donner l'impression que la politique universitaire se limite à des questions d'ordre financier. Pourtant, on ne saurait aborder les problèmes de la politique de la science et de l'éducation uniquement sous l'angle de la politique financière des pouvoirs publics et du point de vue de l'économie d'entreprise. Ainsi l'approche quantitative de la réalité universitaire doit être assortie d'une analyse qualitative. Malgré l'accroissement considérable du nombre des étudiants enregistré au cours des dernières années et le respect du principe de l'égalité des chances au niveau des études supérieures, nos universités ont su jusqu'ici conserver un niveau élevé sur le plan de l'enseignement et sur celui de la recherche. Dans la situation financière actuelle, il ne faut pas sous-estimer le danger de donner la priorité à l'enseignement plutôt qu'à la recherche. Une saine politique de l'éducation ne doit pas avoir pour objectif d'amener automatiquement tous les bacheliers à l'université.

Aujourd'hui, 15 pour cent environ des bacheliers accordent leur préférence à des formations de caractère plutôt pratique dispensées dans des écoles supérieures spécialisées existantes. C'est pourquoi il est indispensable de continuer à développer l'enseignement supérieur en un système tertiaire diversifié, plus vaste. Dans ces conditions, la Confédération a pris l'initiative, avec le concours du Conseil de l'Europe, de donner quelques premières impulsions pour amorcer la discussion sur ce thème. En outre, on s'efforcera à l'avenir de promouvoir la création de structures qui favorisent la circulation des informations entre les divers secteurs de l'enseignement du niveau tertiaire. Par là, on devrait aboutir à une juste répartition des tâches de formation entre les hautes écoles et les établissements d'enseignement du niveau tertiaire non universitaire. On peut aussi associer des établissements privés qui ne relèvent pas du domaine de l'éducation, mais qui fournissent des prestations, notamment un type de formation qui fait alterner l'exercice de la profession avec des cours de perfectionnement (éducation récurrente).

- 12 L'arrêté fédéral concernant la cinquième période de subventionnement, selon la loi fédérale sur l'aide aux universités**
- 121 Périodes de subventionnement et détermination des besoins financiers**
- 121.1 La cinquième période de subventionnement et sa durée**

Nous vous proposons de faire porter la cinquième période de subventionnement prévue par la LAU sur quatre ans, à savoir sur les années 1984 à 1987.

Pour la première fois, on choisit une période de quatre ans, alors que les trois précédentes étaient limitées à trois ans. Nous optons pour cette période plus longue afin de s'adapter à la périodicité des Grandes lignes de la politique gouvernementale et de la planification financière de la Confédération; par la même occasion, nous nous ménagerons le temps nécessaire pour mettre sur pied, le cas échéant, une révision partielle de la LAU qui pourrait se révéler nécessaire en raison de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions fédérales de portée financière.

Selon l'article 15 de la loi, les cantons et les institutions ayant droit aux subventions font connaître à la Conférence universitaire, au moins une année et demie avant la fin de la période de subventionnement en cours, leurs prévisions touchant leurs dépenses pour la période suivante. Cet organisme examine le plan d'ensemble sous l'angle de la coordination interuniversitaire et communique le total des besoins financiers au Conseil de la science à l'intention du Département de l'intérieur. Pour la cinquième période de subventionnement, on a introduit une meilleure méthode de détermination des besoins financiers (voir ch. 121.2); celle-ci constitue un certain progrès et devrait favoriser l'élaboration d'une véritable planification commune du développement des universités.

121.2 Nouvelle méthode de détermination des besoins financiers

La méthode de calcul des besoins financiers des cantons universitaires et des institutions ayant droit aux subventions selon l'article 15 LAU a été fortement modifiée en vue de la présentation du présent message. Jusqu'à la quatrième période de subventionnement, les informations nécessaires ont toujours été recueillies au moyen d'un questionnaire préparé par la Conférence universitaire suisse, avec la collaboration de l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Comme les hautes écoles, avant 1980, ne disposaient pas toutes de planifications comprenant aussi bien les constructions que le domaine de l'exploitation, les documents élaborés n'avaient pas toujours suffisamment d'assise sur le plan universitaire et cantonal. En 1980, la Conférence universitaire a institué une commission de planification universitaire chargée de contribuer au développement d'une planification universitaire visant trois objectifs:

1. Encourager des activités continues de planification, dans chaque université et dans chaque canton ayant la charge d'une université;
2. Définir et motiver les besoins financiers futurs selon la loi sur l'aide aux universités;
3. Encourager un développement coordonné de toutes les hautes écoles tenant compte des possibilités de répartir judicieusement les tâches.

La commission de planification universitaire définit une conception, approuvée en 1981 par la Conférence universitaire, qui permet d'engager une procédure de planification en trois étapes:

Dans la première phase, les hautes écoles ont exprimé leurs intentions en matière de développement et procédé à une première estimation des dépenses qui en résulteraient. Ces plans de développement furent rassemblés au niveau national, durant l'été 1982, sous la forme d'un plan d'intentions qui incluait aussi les domaines exigeant l'engagement de mesures de coordination.

La deuxième phase a consisté à utiliser les plans d'intentions propres à chaque université pour élaborer des projets de plans généraux de développement contenant une partie détaillée consacrée aux aspects quantitatifs. Les projets de plans devaient être autant que possible en harmonie avec les planifications financières cantonales. Cet objectif a été atteint dans une large mesure, de sorte que les estimations de la commission de planification universitaire concernant les dépenses universitaires futures des cantons, sur lesquelles se fonde le présent message, peuvent être considérées comme relativement réalistes.

Au cours de la troisième phase, on établit, dans la mesure où l'harmonisation intra-universitaire ou interuniversitaire exige encore des modifications, des plans épurés de développement. Le premier cycle de planification sera achevé à la fin de 1983.

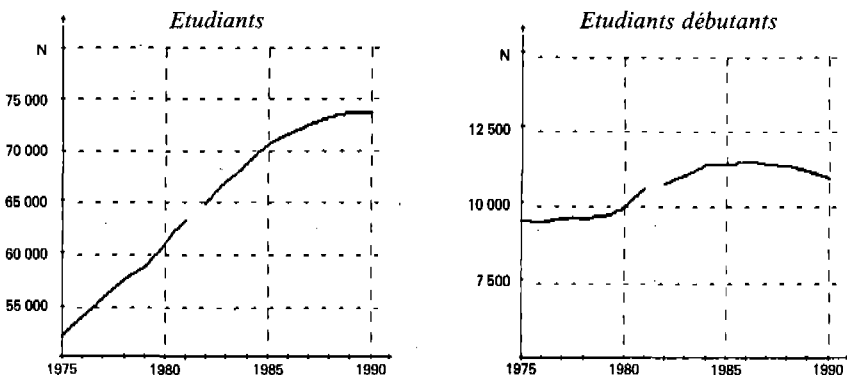
Toutes les hautes écoles ont participé activement à ces efforts de planification qui les ont amenées pour la première fois à exercer une activité continue et commune dans ce domaine. Certes, tous les problèmes pratiques et méthodologiques n'ont pas encore pu être résolus. Cependant, des progrès notables ont été accomplis en vue de la préparation commune d'un développement coordonné des hautes écoles.

122 L'évolution probable des hautes écoles suisses au cours de la cinquième période de subventionnement

122.1 L'évolution du nombre des étudiants

Des prévisions élaborées conjointement par l'Office fédéral de l'éducation et de la science et par les hautes écoles renseignent sur l'évolution probable de l'effectif des étudiants dans les années à venir. Elles se fondent sur les prévisions des effectifs d'écoliers et de bacheliers établies par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et sur divers documents statistiques établis jusqu'en 1980. Au niveau national, il faut prévoir l'évolution suivante pour la période 1982-1990:

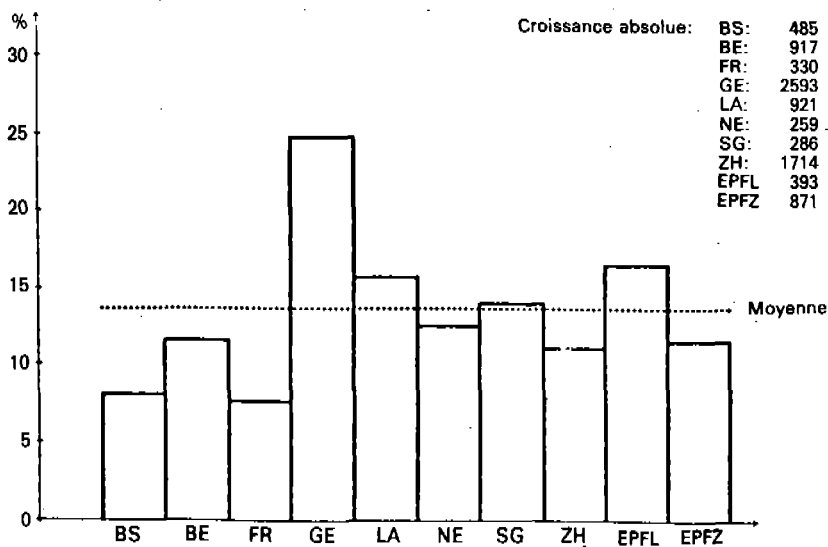
Evolution des effectifs des étudiants et étudiants débutants 1975-1990 (Statistique 1975-1981/Prévision 1982-1990)



Il faut donc s'attendre à une nouvelle augmentation du nombre des étudiants jusqu'à 1990 avec, toutefois, une croissance notablement ralentie dans la seconde moitié de la période et une stabilisation probable au début des années 90. Le fait que la croissance va se poursuivre pour l'instant n'est pas tellement dû à des effectifs d'étudiants débutants nettement plus grands, mais plutôt à des facteurs qui exercent des effets sur la durée des études (formation de base de plus longue durée, davantage d'études postgrade et d'études doubles). Le nombre des étudiants débutants n'augmente plus que faiblement; il atteindra son apogée en 1986 déjà, puis diminuera légèrement. Il convient toutefois de noter qu'une nouvelle aggravation de la situation sur le marché du travail pourrait aboutir à des chiffres nettement plus élevés que prévu. On observe déjà des signes montrant que les études universitaires exercent un plus grand attrait chez les bacheliers. Ce sont les difficultés auxquelles se heurte la recherche d'un emploi ou qu'on craint devoir rencontrer par la suite qui engagent ces jeunes gens à faire des études. En outre, les chiffres maximaux pourraient bien être atteints plus tôt que prévu, tant pour les étudiants débutants que pour l'ensemble des étudiants. Si la propension des bacheliers à retarder d'une ou plusieurs années le début des études universitaires, qui s'était fortement accrue ces dernières années, tend à diminuer pour des raisons d'ordre économique, les effectifs d'étudiants débutants les plus élevés auront plutôt tendance à coïncider avec les voûtes de bacheliers (1984/1985) des années à forte natalité.

L'augmentation du nombre des étudiants ne se répartira pas de manière égale entre les hautes écoles:

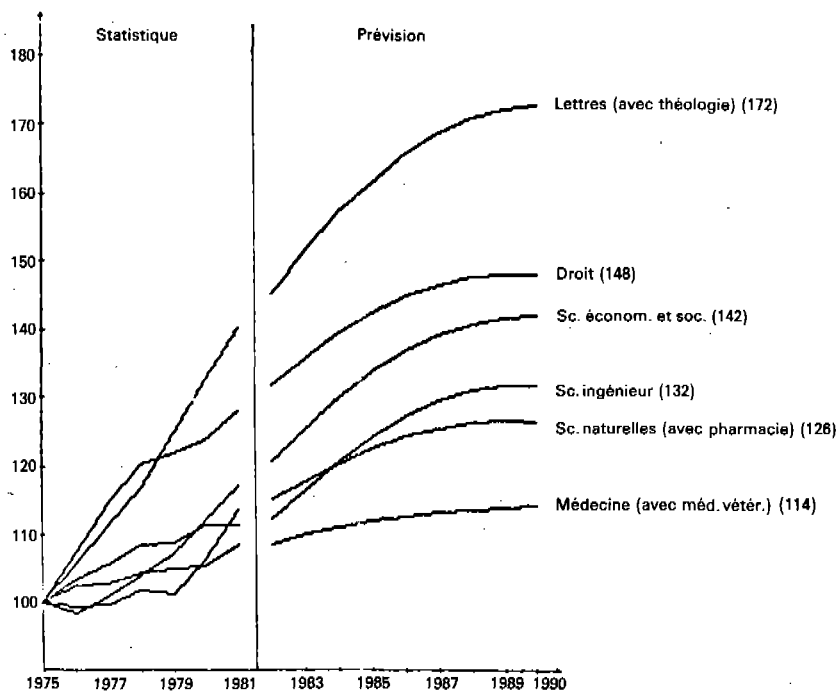
Croissance des effectifs d'étudiants par haute école 1982-1990



Les universités de Genève et de Lausanne, ainsi que l'EPF de Lausanne, devraient continuer à détenir les records de croissance, tandis que l'Université de Zurich accusera une croissance légèrement ralentie par rapport à la période 1975-1981. En ce qui concerne l'EPF de Zurich et l'Ecole supérieure de Saint-Gall, il faut s'attendre à une augmentation des effectifs d'étudiants supérieure à la moyenne par rapport aux années dernières. Les facultés des sciences de l'ingénieur (EPFZ) et des sciences économiques (Saint-Gall), qui constituent chacune un centre de gravité dans ces deux hautes écoles, enregistrent une croissance plus rapide qu'au cours des années précédentes :

Croissance des effectifs d'étudiants 1975-1990 par faculté

(Indice 1975 = 100/Statistique 1975-1981/Prévision 1982-1990)



	(1975-1981)	(1981-1990)
Croissance absolue:		
Lettres	5165	4251
Droit	1658	1200
Sciences économiques et sociales	1150	1683
Sciences ingénieur	805	1079
Sciences naturelles	1100	1454
Médecine	714	463

Comme pendant la période 1975-1981, ce sont les sciences humaines qui accusent les taux de croissance les plus forts. La proportion des femmes, qui est dé-

terminante pour l'évolution qui se poursuit dans les disciplines des sciences humaines, devrait augmenter plus lentement à l'avenir. Il en résulte que le taux de modification de la structure de la population estudiantine selon les sexes se stabilise et que l'écart de croissance entre les sciences humaines et la plupart des autres domaines de l'enseignement ne sera plus aussi marqué. Il faut s'attendre que les sciences économiques et celles de l'ingénieur bénéficieront d'un certain essor; dans ces deux domaines, l'importance croissante de la branche de l'informatique joue un rôle primordial. Les prévisions concernant l'évolution des domaines d'enseignement comportent toutefois des incertitudes encore plus grandes que celles qui ont trait à l'évolution des effectifs d'étudiants en général. Des influences d'ordre conjoncturel, en particulier, peuvent avoir à court terme des effets difficilement prévisibles sur l'attrait exercé par certaines disciplines. Au surplus, l'afflux dans les divers groupes de disciplines dépend toujours de l'offre de places d'étude (p. ex. en médecine).

122.2 Le développement des hautes écoles de 1984 à 1987

L'une des tâches primordiales auxquelles les hautes écoles auront à faire face durant cette décennie consistera à maîtriser l'afflux d'étudiants le plus fort qu'on ait jamais connu. Il existe en outre deux domaines importants dans lesquels les hautes écoles ne pourront guère fournir davantage d'efforts sans une augmentation, fût-elle modeste, des moyens financiers mis à leur disposition.

D'une part, si les hautes écoles veulent contribuer à maintenir le haut niveau de formation et d'information actuel, qui est indispensable à notre Etat industrialisé, elles doivent être en mesure de participer, sur le plan international, au développement toujours aussi rapide des sciences. Cela signifie qu'elles ne doivent pas privilégier l'activité d'enseignement au détriment de la recherche.

D'autre part, les hautes écoles doivent faire face à des exigences croissantes en matière de services scientifiques. Cela ne vaut pas seulement pour les facultés de médecine, qui ont depuis toujours rendu des services de première importance à la santé de notre population. En effet, les autres facultés sont aussi mises de plus en plus à contribution pour des prestations de services. Cette tâche universitaire tient compte de l'objectif qui consiste à resserrer les liens unissant l'enseignement et la recherche à la pratique et répond au besoin de mettre rapidement en pratique les connaissances scientifiques acquises. Les hautes écoles ne sauraient renoncer à assumer cette fonction.

C'est dans des conditions défavorables sur le plan de la politique de l'éducation que les hautes écoles doivent s'efforcer de faire face à des tâches croissantes en matière d'enseignement, de recherche et de services.

En développant les gymnases, les écoles techniques supérieures et les universités, on a posé au cours des années soixante et au début des années septante, d'importants jalons en matière de politique de l'éducation. Les collectivités ayant la charge de l'éducation ressentent aujourd'hui comme une charge toujours plus grande les conséquences de cette politique. Un certain répit s'est fait sentir au niveau de l'école obligatoire à la suite d'une baisse de quelque 30 pour cent de la natalité entre 1964 et 1980. Toutefois, ce n'est pas encore le cas au ni-

veau post-obligatoire et dans l'enseignement supérieur. Au niveau de l'enseignement universitaire, un répit ne sera sensible qu'aux alentours de 1990. Bien que la surcharge imposée aux hautes écoles soit la conséquence de l'évolution démographique, ainsi que de la politique de l'éducation au niveau des gymnases, qui demeure justifiée par l'intérêt constant que les jeunes générations portent à l'enseignement supérieur, on remet de plus en plus en question la poursuite de la politique de développement universitaire menée jusqu'ici.

Des réticences se manifestent à l'égard d'une politique universitaire trop libérale, engendrées d'une part par la situation des finances publiques, d'autre part par des motifs partiellement émotionnels comme la crainte de la «sur-académisation» ou un scepticisme latent à l'égard de la science et de la technologie. Cette attitude réticente est en contradiction avec la constatation que le développement de notre société et la prospérité de l'économie sont tributaires de la contribution des universités et de la recherche. En raison de ces réticences, les fonds destinés aux hautes écoles n'ont pas pu être accrus dans la mesure où le nombre des étudiants a augmenté. Simultanément, les tâches assumées en matière de recherche et de services se sont également développées; les universités et les collectivités qui en ont la charge se trouvent ainsi appelées à résoudre des problèmes difficiles lorsqu'il s'agit de définir leur politique de développement.

Notre pays n'est pas en mesure de développer intégralement toutes les disciplines scientifiques. Les commissions chargées des nominations, les facultés, les rectorats et les collectivités ayant la charge des hautes écoles, ainsi que les organes responsables de l'encouragement de la recherche doivent donc constamment décider quels domaines scientifiques doivent bénéficier d'un encouragement et dans quelle mesure, notamment lorsqu'il s'agit de nommer un professeur, d'adopter un projet ou de développer une infrastructure.

Ces décisions sont souvent difficiles à prendre, surtout lorsqu'il ne s'agit pas uniquement de repourvoir des chaires dont la matière de l'enseignement est indispensable pour des filières données, mais dès qu'il faut faire face à de nouveaux développements et assurer l'étude de domaines du plus grand intérêt sur les plans scientifique et social.

Une politique de l'encouragement appropriée pourrait consister, dans une première phase, à prendre assez largement en considération les nouvelles tendances de développement et, dans une seconde phase, à mettre l'accent sur les domaines qui se révèlent devoir jouer un rôle essentiel à l'avenir. La faible augmentation du nombre des postes d'enseignants dans les universités ainsi que la structure d'âge des enseignants et des chercheurs, qui ne permet qu'une rotation relativement faible et qu'un transfert ponctuel de fonds, s'opposent aujourd'hui à une telle politique d'encouragement.

Une autre difficulté qu'éprouvent les hautes écoles, résulte de l'évolution rapide des sciences, qui se traduit par une augmentation continue des exigences. En premier lieu, les enseignants et les étudiants sont tenus d'assimiler toujours davantage de connaissances tant en ce qui concerne la matière elle-même que les méthodes (mentionnons à ce sujet l'introduction de l'informatique dans presque toutes les sciences, qui ne va pas sans nécessiter des prestations nouvelles sur les plans de l'enseignement et de la recherche). En outre, on demande de plus

grandes performances aux appareils scientifiques, dont l'obsolescence est plus rapide. Il en résulte un important besoin de renouvellement des équipements.

Généralement, l'accroissement du niveau des exigences impliquant un allongement du temps de formation des étudiants et des assistants, ainsi qu'une mise à contribution plus forte de l'infrastructure de la recherche, entraînent une augmentation des frais généraux inhérents à la recherche. Face à ces contraintes matérielles, les hautes écoles sont souvent contraintes de déterminer si elles doivent maintenir parallèlement des domaines importants, sans toutefois attendre partout la masse critique, ou s'il convient plutôt de restreindre l'éventail des disciplines au profit de la création de points forts de leur activité.

La divergence qui existe entre leurs deux tâches principales pose un certain dilemme aux hautes écoles: contribuer au développement des connaissances fondamentales tout en participant à l'application pratique des résultats de la recherche. L'objectif qui consiste à intégrer les universités dans l'environnement local et régional par des contributions destinées à satisfaire aux besoins croissants des praticiens en matière de connaissances scientifiques exige un notable développement des fonctions de services à la collectivité. Ce développement peut toutefois entrer en concurrence avec les exigences intrinsèques de la science. S'il peut arriver que les deux objectifs peuvent être atteints conjointement, il subsiste souvent une discordance qui ne peut être surmontée que grâce à l'attribution de ressources supplémentaires.

Rappelons brièvement quels sont les points forts sur lesquels les hautes écoles suisses ont mis l'accent dans leurs plans de développement afin de tenir compte de ces problèmes et de conditions générales moins favorables.

Les plans de développement des huit universités cantonales et des deux écoles polytechniques fédérales traduisent la volonté des collectivités ayant la charge de ces écoles d'éviter le *numerus clausus* pour toutes les disciplines, ainsi que d'utiliser efficacement les moyens financiers disponibles pour améliorer la situation dans les universités et pour encourager la pensée et l'activité créatrices. Le développement prévu, bien que restreint, du corps enseignant, pour lequel diverses hautes écoles mettent l'accent sur des conditions d'engagement limitées dans le temps, de même que le renouvellement de l'équipement des instituts de recherche, doivent contribuer à garantir la qualité de l'enseignement et de la recherche. En outre, on s'emploie davantage à développer les bibliothèques et à intensifier leur collaboration. Dans ce contexte, certaines hautes écoles soulignent l'insuffisance des crédits ouverts pour le matériel et les instituts.

Un certain besoin de rattrapage continue à se faire sentir dans le domaine des constructions. Les plans de développement des constructions sont dotés en conséquence et permettent d'entrevoir quelques améliorations en ce qui concerne les surfaces utiles.

Il ressort du tableau ci-après que les universités disposeront dans l'ensemble, ces prochaines années, de moyens financiers en légère augmentation. A l'exception de l'Université de Bâle, qui doit supprimer des places à cause de la situation financière du canton, toutes les universités enregistrent une augmentation des moyens financiers. Ce fait illustre les grands efforts entrepris par les cantons ayant la charge d'une haute école afin de garantir le libre accès aux univer-

sités. Le même tableau d'ensemble montre la répartition des moyens supplémentaires entre les grands groupes de disciplines:

Dépenses d'exploitation par groupe de disciplines 1978-1987
(en millions de francs)

Total Universités cantonales	Université			Hôpitaux d	Total médecine e=c+d	Total f=a+b+c
	Sciences morales et sociales a	Sciences exactes et naturelles b	Sciences médicales c			
1978	232,693 24,82 %	216,695 23,11 %	272,461 29,06 %	215,687 ¹⁾ 23,01 %	488,148 52,07 %	937,536 100,00 %
1979	251,154 25,38 %	228,695 23,11 %	286,579 28,96 %	223,171 22,55 %	509,750 51,51 %	989,599 100,00 %
1980	274,691 25,69 %	243,170 22,74 %	311,051 29,08 %	240,476 22,49 %	551,527 51,57 %	1069,388 100,00 %
1981	295,419 25,30 %	267,560 22,91 %	346,219 29,65 %	258,455 22,14 %	604,674 51,79 %	1167,653 100,00 %
1982 ²⁾	329,157 25,49 %	296,055 22,92 %	382,584 29,62 %	283,800 21,97 %	666,384 51,59 %	1291,596 100,00 %
1983**	337,342 25,97 %	296,286 22,81 %	388,730 29,92 %	276,628 21,30 %	665,358 51,22 %	1298,986 100,00 %
1984**	350,995 26,28 %	304,711 22,81 %	399,751 29,93 %	280,225 20,98 %	679,976 50,91 %	1335,682 100,00 %
1985**	362,997 26,57 %	311,861 22,82 %	407,853 29,85 %	283,735 20,76 %	691,588 50,61 %	1366,446 100,00 %
1986**	375,326 26,84 %	319,056 22,81 %	416,645 29,79 %	287,593 20,56 %	704,238 50,35 %	1398,620 100,00 %
1987**	388,217 27,14 %	325,891 22,79 %	425,010 29,71 %	291,143 20,36 %	716,153 50,07 %	1430,261 100,00 %

** Prix 1982
¹⁾ Selon l'enquête 1979 de la CUS
²⁾ Les dépenses ont en partie été surévaluées lors de l'établissement des budgets
Source: Commission de planification universitaire de la Conférence universitaire suisse

Etant donné que les sciences humaines et sociales sont celles où la croissance des effectifs d'étudiants est la plus forte, ces disciplines pourront prétendre en 1987 à une part des dépenses totales des universités supérieure de 1 pour cent à celle de 1984. Toutefois, les budgets des sciences naturelles et de la médecine augmentent aussi en valeur réelle, respectivement de 7 et de 6 pour cent.

Malgré ces perspectives assez réjouissantes, les plans de développement montrent aussi que, dans les conditions évoquées précédemment, les universités devront renoncer pour l'instant à des projets essentiels et en soi nécessaires: développement de l'offre de formation post-diplôme et de perfectionnement, création de centres interdisciplinaires dans des domaines de recherche ayant une portée sociale et développement de la coopération scientifique internationale. On manque également de moyens pour financer des efforts supplémentaires ad

hoc dans le domaine de l'encouragement de la relève, ainsi que pour l'application et la mise en valeur des résultats de la recherche.

Dans les divers groupes de disciplines, les perspectives de développement sont les suivantes:

Sciences humaines et sociales

La croissance, supérieure à la moyenne, des effectifs d'étudiants dans le domaine des sciences humaines et sociales, notamment dans les grandes disciplines linguistiques, en psychologie et en droit, a abouti ces dernières années à une détérioration importante des conditions d'étude dans toutes les universités. Dans certains cas, les limites du supportable sont atteintes pour les professeurs et les étudiants. En conséquence, les plans de développement se concentrent sur l'amélioration des conditions d'enseignement par l'engagement de personnel supplémentaire et la création de nouvelles infrastructures.

Sur le plan de la qualité de l'enseignement, on souligne l'importance croissante qu'a l'informatique pour toutes les sciences humaines et sociales. Cette importance se traduit par un développement de l'enseignement de l'informatique. Dans les sciences humaines, les universités romandes se distinguent en accordant une plus grande attention à la linguistique régionale et aux aspects régionaux des sciences historiques.

Le développement du *droit*, discipline où le rapport est de 100 étudiants par professeur dans certaines universités, se réalise par le renforcement du corps enseignant dans les disciplines juridiques actuellement sous-dotées, ainsi que par la création de nouvelles spécialisations dans le domaine du droit public, commercial, bancaire, ainsi que du droit concernant l'énergie, l'environnement et les moyens collectifs de communication (mass media).

Dans le domaine des *sciences économiques*, les efforts devraient porter d'une part sur le développement de la politique économique, d'autre part sur celui de l'informatique économique et de diverses spécialisations des sciences de la gestion et de l'administration à l'échelon post-diplôme.

Sciences naturelles

En l'occurrence, il s'agit en priorité d'assurer le développement des rudiments existants de nouveaux domaines de recherche importants et de consolider certains centres de recherche spécialisés. Pour quelques disciplines, l'accent du développement est mis sur certains aspects particuliers. Ainsi, en mathématique, on renforce certains domaines spéciaux des mathématiques appliquées. Répondant également aux besoins d'autres branches, l'informatique tend à se généraliser. En physique, de nouveaux domaines de recherche se sont ouverts grâce au nouvel accélérateur de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) et à une extension des possibilités expérimentales s'offrant à l'Institut suisse de recherches nucléaires (SIN). On constate une grande extension de la microbiologie et de la biologie de l'environnement où, comme pour la biochimie, des restructurations sont envisagées. Enfin, en ce qui concerne les sciences de la terre, l'offre d'enseignements et les domaines de recherche sont complétés dans presque toutes les universités.

Médecine

Bien que la croissance prévue des effectifs d'étudiants en médecine soit plus faible que dans les autres groupes de disciplines et en dépit du fait qu'il sera toujours aussi difficile de fournir un nombre suffisant de places d'étude clinique, le montant prévu pour le développement de la médecine est à peu près l'équivalent de celui qui est destiné aux sciences humaines et sociales. Cela tient d'une part au progrès rapide de certains secteurs particuliers de la médecine, d'autre part au financement d'innovations déterminées principalement par la contribution des facultés de médecine à la santé publique. Parmi ces développements qui font l'objet d'une attention particulière, il faut citer la création de nouveaux domaines en médecine clinique, complétés par des spécialisations en neurologie, en immunologie, en sciences de l'alimentation et en paraplégiologie. Une évolution considérable a lieu en gériatrie, en psychiatrie, en médecine psycho-somatique ainsi qu'en médecine préventive, sociale et de l'environnement. En médecine vétérinaire, on met l'accent sur la formation post-diplôme, la zoologie de laboratoire et la parasitologie. La pharmacie fait l'objet d'une restructuration et d'un développement conformes aux nouveaux règlements fédéraux concernant cette formation.

L'information sur l'évolution des sciences techniques et naturelles dans les deux écoles polytechniques fédérales et dans leurs instituts annexes ne fait pas l'objet du présent message.

Les institutions reconnues comme ayant droit aux subventions selon l'article 3 de la LAU poursuivront les activités d'enseignement, de recherche ou de documentation qu'elles ont exercées jusqu'ici. On examine actuellement l'opportunité de subventionner d'autres institutions (cf. B, chiffre 22).

122.3 Aperçu sur le financement des hautes écoles

Si l'on se fonde sur la statistique financière des universités de 1977, les dépenses totales faites pour nos hautes écoles l'ont été à raison de 42,5 pour cent par la Confédération (dont 26,7 pour les deux EPF et 15,8 pour les huit universités cantonales au titre de l'aide aux universités) et de 52 pour cent par les cantons ayant la charge d'une université; il convient d'y ajouter la part des recettes d'exploitation, qui représente 5,5 pour cent. Selon la statistique financière la plus récente (1980), la répartition des charges financières était la suivante: environ 37 pour cent à la charge de la Confédération (dont 23,3 % pour les deux EPF et 13,7 % au titre de la LAU) et 57,5 pour cent à la charge des cantons; 5,5 pour cent des dépenses ont été couverts par des recettes d'exploitation.¹⁾ La modification subie par la répartition des charges est due à deux circonstances: d'une part, les dépenses d'exploitation des universités cantonales se sont considérablement accrues et, d'autre part le soutien financier de la Confédération n'a pas été adapté à l'évolution des coûts.

¹⁾ Si l'on ajoute à la part fédérale précitée (EPF et aide aux universités) les moyens accordés par la Confédération en 1980 au Fonds national de la recherche scientifique et à la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique pour des buts universitaires, cette part fédérale passe alors de 37 pour cent à 41,8 pour cent.

Depuis 1981, on dispose d'une nouvelle source de financement, du fait que, cette année, tous les cantons ont versé pour la première fois une contribution annuelle pour chaque étudiant provenant de leur canton immatriculé à la haute école d'un autre canton. Jusqu'en 1983, le montant forfaitaire par étudiant s'est élevé à 3000 francs; il sera de 4000 francs jusqu'en 1985 et de 5000 francs dès 1986. En 1981, alors que la somme totale de ces contributions s'est élevée à 54 millions de francs, le montant net versé aux cantons universitaires (après déduction des contributions versées par les cantons universitaires eux-mêmes) a été de 36,5 millions de francs. En 1982, la contribution nette a atteint 39,04 millions de francs. Ces montants représentent la contribution réelle des cantons sans université au financement des universités cantonales. Bien que cette nouvelle source de financement résultant de l'accord intercantonal demeure modeste (environ 2 pour cent des dépenses totales des universités cantonales), il s'agit là d'un succès certain du fédéralisme coopératif.

123 Les dépenses des bénéficiaires de subventions durant la cinquième période de subventionnement

Sous chiffre 121, nous vous avons renseignés sur les améliorations apportées à la procédure de détermination des besoins financiers des bénéficiaires de subventions. Nous vous présentons, en appendice au présent message, sous la forme de trois tableaux, les indications numériques globales, reposant sur les plans de développement, que les cantons universitaires et les institutions ont remises à la Conférence universitaire suisse (CUS).

Selon les résultats du relevé, le total des dépenses d'exploitation des universités cantonales devrait passer de 1168 millions de francs en 1981, à 1292 millions de francs en 1982 et à 1430 millions de francs en 1987, en prix constants de 1982. Ces données font ressortir un taux d'accroissement réel des dépenses de 2,8 pour cent en 1984 par rapport à 1983 et de 2,3 pour cent pour les années suivantes. Si l'on ajoute un taux de renchérissement annuel cumulatif de 4 pour cent, les dépenses passeront de 1168 millions de francs en 1981 à 1740 millions de francs en 1987; cette augmentation correspondrait à une croissance nominale de 49 pour cent. Les dépenses d'exploitation globales pour la quatrième période de subventionnement (1981-1983) devraient s'élever à 3789 millions de francs, alors que celles qui sont prévues pour la cinquième période (1984-1987) devraient ascender à 6359 millions de francs, y compris le renchérissement. A ces dépenses, il faut ajouter celles qui sont causées par les institutions spéciales reconnues selon l'article 3 de la LAU. Le montant des dépenses d'exploitation de ces institutions pour la cinquième période de subventionnement est estimé à 82,5 millions de francs (en prix constants 1982). Au cours de la prochaine période de subventionnement, nous déciderons vraisemblablement d'accorder le droit de bénéficier de subventions à de nouvelles institutions spéciales. Une estimation provisoire des dépenses y relatives nous donne un montant d'environ 60,6 millions de francs (en prix constants 1982).

Sont considérées comme investissements au sens de la LAU, les dépenses pour l'achat, la construction, la location et la transformation de bâtiments et celles qui concernent l'acquisition d'appareils (y compris les installations informati-

ques) et de mobilier ainsi que la création et l'agrandissement extraordinaire de bibliothèques. Il résulte de l'enquête de la CUS que le coût global des projets d'investissements immobiliers annoncés par les bénéficiaires de subventions pour la cinquième période de subventionnement s'élève à 680 millions de francs en prix constants 1981. Compte tenu d'un taux de renchérissement annuel cumulatif de 4 pour cent, on obtient une somme de 810 millions environ. Selon la CUS, on est en droit de supposer que, grâce au soin qu'elle a mis à recueillir ces données, les chiffres avancés sont assez proches de la réalité si l'on admet que les conditions générales resteront les mêmes en matière de politique financière. Pour les universités cantonales, les dépenses prévues, en prix constants 1981, pour la cinquième période de subventionnement d'une durée de quatre ans (1984-1987) ne devraient pas être de beaucoup supérieures à celles qui ont trait à la quatrième période de subventionnement, qui s'étend sur trois ans (1981-1983); leur moyenne annuelle serait donc quelque peu inférieure.

Selon les déclarations de la CUS, il semble en revanche qu'on enregistrera une sensible augmentation dans le domaine des investissements en appareils, domaine pour lequel on ne dispose cependant pas de données précises. Les projets annoncés par certaines hautes écoles et institutions en matière d'automatisation des bibliothèques permettent de prévoir aussi de plus forts investissements pour les bibliothèques (équipement informatique etc.). Malgré la mise en exploitation de nouveaux bâtiments, les frais de location de locaux seront encore considérables en raison de la forte augmentation du nombre des étudiants.

En conclusion, la CUS attire particulièrement l'attention sur le fait que les chiffres concernant les prochaines années sont des valeurs de planification qui doivent donc être considérées avec les précautions d'usage. Tous les cantons ne disposent pas d'un plan financier fournissant les indications qui permettent de prévoir le développement des dépenses pour les universités. En outre, sans compter le rôle important joué par le développement économique et l'évolution de la politique financière et universitaire, qui peuvent modifier les hypothèses, les autorités politiques n'ont pas toutes donné leur aval à ces données financières. Toutefois, ainsi que nous le mentionnions plus haut, les informations transmises par les bénéficiaires de subventions devraient être considérées comme assez réalistes.

124 Les moyens financiers fédéraux nécessaires pour la cinquième période de subventionnement

124.1 Les recommandations de la Conférence universitaire

Comme par le passé, la Conférence universitaire (CUS) propose de mettre l'accent sur les subventions de base. Malgré la décision, prise par votre autorité pour la quatrième période de subventionnement, d'accorder une certaine augmentation en termes réels du subventionnement des dépenses d'exploitation, la CUS constate que la part des subventions fédérales de base dans ces dépenses devrait s'abaisser d'environ 20 pour cent en 1978 à 15,2 pour cent en 1982 et à 15,4 pour cent en 1983. C'est pourquoi cet organe consultatif demande que la part moyenne soit augmentée et qu'elle s'élève de nouveau, pour la prochaine

période, à 18,8 pour cent, taux moyen atteint durant la troisième période de subventionnement (1978-1980). Il serait souhaitable qu'à moyen terme, cette part soit portée à 20 pour cent et à 25 pour cent à plus long terme. La CUS est conscient que le taux de 18,8 pour cent qu'elle recommande ne saurait être atteint aujourd'hui en raison de la situation financière de la Confédération. Il s'agit d'un taux brut qui, après la réduction linéaire, correspondrait encore à une part nette de 17,4 pour cent.

Une deuxième recommandation consiste à proposer que la détermination des subventions de base prenne en considération l'évolution des dépenses d'exploitation des cantons universitaires. Cela signifie que l'on tienne compte d'un taux moyen d'augmentation annuelle de 2,5 pour cent en termes réels et d'un taux annuel de renchérissement de 4 pour cent au minimum. Se référant aux institutions spéciales auxquelles on devrait accorder le droit à bénéficier de subventions entre 1984 et 1987, la CUS rappelle la possibilité offerte par l'article 17 LAU d'augmenter la somme totale des subventions fédérales au cours d'une période de subventionnement, de manière que l'aide aux universités existantes et institutions reconnues n'en subisse pas de préjudice.

Finalement, la CUS demande que, pour les années 1984-1987, les contributions accordées au Fonds national suisse de la recherche scientifique soient augmentées dans la même mesure que les subventions de base allouées pour les universités cantonales.

Partant de ces considérations, la CUS propose l'octroi d'un crédit global, pour les subventions de base de la cinquième période, de 1232 millions de francs, à savoir des tranches annuelles de 278 millions de francs en 1984, de 298 millions de francs en 1985, de 317 millions de francs en 1986 et de 339 millions de francs en 1987.

Quant aux investissements, la CUS estime à 960 millions de francs (y compris le renchérissement) les dépenses totales des bénéficiaires de subventions pour la future période. Ce montant comprend les investissements immobiliers, en appareils, bibliothèques et loyers ainsi que les dépenses résultant de la mise éventuelle de nouvelles institutions au bénéfice de subventions fédérales. En appliquant un taux de subventionnement moyen de 44 pour cent, on obtient ainsi un besoin en subventions pour investissements se chiffrant à 420 millions de francs. Toutefois, après réduction linéaire, le montant réduit est de 380 millions de francs. De l'avis de l'organe consultatif, il est difficile de déterminer si les prévisions initiales, selon lesquelles il n'y aura pas de reports importants de demandes de subventions de la quatrième période à la cinquième période, se vérifieront. Selon les préavis de requêtes déposés par les cantons pour des subventions d'investissement ordinaires, il faudrait s'attendre que le montant global des subventions pouvant être allouées durant la quatrième période atteigne au moins 300 millions de francs. Or, pour ladite période, on dispose d'un crédit d'engagement de 260 millions de francs. De plus, un montant de 60 millions de francs au maximum, de ce crédit, peut être utilisé pour l'octroi de subventions spéciales visant à soutenir des mesures extraordinaires d'exploitation destinées à éviter que l'accès aux hautes écoles soit l'objet de restrictions. Compte tenu de ces considérations, il semble à la CUS que des reports de demandes de subventions soient quasiment inévitables. C'est pourquoi elle nous prie de vous

proposer d'approuver un crédit de 480 millions de francs qui soit exclusivement utilisé pour des subventions d'investissement.

Si la Confédération avait l'intention de poursuivre son aide spéciale destinée à soutenir des mesures d'exploitation visant à augmenter l'offre de places d'étude, la CUS souhaite que ces subventions ne soient en aucun cas prélevées sur la somme globale des subventions de base ni sur le crédit d'engagement des subventions pour les investissements, mais qu'un crédit spécial supplémentaire soit ouvert.

124.2 L'avis du Conseil de la science sur les recommandations de la Conférence universitaire

De l'avis du Conseil suisse de la science (CSS), la cinquième période de subventionnement sera, selon les prévisions, marquée par l'entrée à l'université des plus forts effectifs d'étudiants débutants. Ainsi, le danger de voir le fossé se creuser encore plus largement entre les besoins des hautes écoles et les possibilités financières est inquiétant. La responsabilité qu'assume la Confédération dans ce domaine est particulièrement importante. C'est pourquoi le CSS recommande instamment d'accroître, en termes réels, l'aide fédérale aux universités et au Fonds national.

Cet organe consultatif insiste sur le fait que les mesures prises à un moment où l'engagement financier devrait être porté à son maximum auront une influence à long terme, au-delà de la période où les effectifs totaux d'étudiants atteindront leur maximum.

Compte tenu des résultats de l'analyse de la situation, le CSS se rallie entièrement aux recommandations présentées par la CUS relatives au montant total des subventions de base ainsi qu'aux tranches annuelles de ces subventions.

Quant aux subventions pour les investissements, le CSS recommande que le montant brut du crédit d'engagement (sans réductions linéaires) soit fixé à 400 millions de francs, y compris les institutions au sens de l'article 3 LAU. Cette estimation ne tient pas compte d'un éventuel report de demandes de subventions de la quatrième à la cinquième période de subventionnement. Le CSS estime que c'est aux autorités fédérales qu'il incombe de résoudre ce problème.

A la différence de la CUS, le CSS se prononce expressément en faveur du maintien de l'aide spéciale accordée aux cantons universitaires en vue de garantir le libre accès aux universités. Il demande en particulier d'étendre cette aide, qui ne portait jusqu'ici que sur le domaine de l'exploitation, aux mesures d'investissement prises dans le même objectif. De plus, il recommande d'étudier dès que possible des critères de subventionnement spécial, afin que l'aide fédérale soit applicable avec le maximum de souplesse. Il propose finalement de réserver sur le crédit destiné aux subventions pour investissements un crédit de l'ordre de 50 millions de francs pour permettre l'octroi de subventions spéciales.

124.3 Les subventions de base

Pour la deuxième période de subventionnement (1975-1977), vous avez accordé une augmentation nominale annuelle moyenne de 11,9 pour cent de ces subven-

tions (pour 1975: 150 mio. fr.; pour 1976: 168 mio. fr.; pour 1977: 188 mio. fr.). A la suite du rejet par le peuple de la loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche, en 1978, il a fallu prendre en considération la volonté d'économie exprimée à cette occasion et opter pour une croissance nominale annuelle de 1,6 pour cent au cours de la troisième période de subventionnement (pour 1978: 190 mio. fr.; pour 1979: 192 mio. fr.; pour 1980: 194 mio. fr.). Quant à la quatrième période de subventionnement, vous vous êtes prononcés, par arrêté fédéral du 19 décembre 1980, pour une croissance nominale de 4,7 pour cent (pour 1981: 210 mio. fr.; pour 1982: 215 mio. fr.; pour 1983: 230 mio. fr.). Toutefois, durant cette dernière période, la réduction linéaire des subventions fédérales est intervenue; elle a entraîné une diminution des subventions de base d'environ 8 pour cent (pour 1981: 193,9 mio. fr.; pour 1982: 198,5 mio. fr.; pour 1983: 211,6 mio. fr.). Il était dès lors inévitable que ces mesures ne pussent s'harmoniser à tous égards avec les objectifs que nous nous étions fixés en 1980, qui visaient à accorder aux cantons universitaires un meilleur soutien financier que par le passé pour leurs dépenses d'exploitation.

Nous partageons l'avis de nos organes consultatifs dans la mesure où ils nous recommandent de mettre l'accent sur les subventions aux dépenses d'exploitation et de prévoir, dans la mesure du possible, une certaine augmentation en termes réels de ces subventions. Toutefois, compte tenu de la précarité de la situation financière de la Confédération, nous ne pouvons souscrire qu'en partie aux recommandations de nos organes consultatifs. En raison de cette situation, la réduction linéaire doit se poursuivre en tout cas jusqu'en 1985.

Dans ces circonstances, nous vous proposons d'accorder, pour la cinquième période de subventionnement, un montant total de 1115 millions de francs pour les subventions de base (art. 2, 1^{er} al., du projet d'AF). Cette somme se répartit en quatre tranches annuelles, à savoir 258 millions de francs pour 1984, 271 millions de francs pour 1985, 286 millions de francs pour 1986 et 300 millions de francs pour 1987 (art. 2, 2^e al., du projet d'AF). La CUS et le CCS proposaient une augmentation annuelle de ces subventions de 6,5 pour cent (4% de renchérissement et 2,5% d'augmentation réelle). Pour notre part, nous vous proposons d'approuver un taux annuel de croissance d'environ 5 pour cent (4% plus 1%). Cette augmentation correspond à celle que nous vous proposons parallèlement pour les contributions annuelles accordées au Fonds national de la recherche scientifique. La relation que l'on peut établir entre les subventions proposées et les dépenses cantonales d'exploitation prévisibles (y compris un taux annuel de renchérissement de 4%) détermine les pourcentages suivants, avant la réduction linéaire:

Année	Dépenses d'exploitation prévisibles (renchérissement 4%) (en millions de fr.)	Subventions proposées (en millions de fr.)	Aide fédérale en %
1984	1 445	258	17,85
1985	1 537	271	17,63
1986	1 636	286	17,48
1987	1 740	300	17,24

La part des subventions fédérales dans les dépenses d'exploitation ainsi obtenue est inférieure à celle que préconisent les organes consultatifs, à savoir 18,8 pour cent. Notre proposition constitue toutefois un maximum.

124.4 Les subventions pour les investissements

Selon les informations transmises par la CUS, le montant des dépenses d'investissements immobiliers devrait s'élever à 680 millions de francs (niveau des prix 1981). Si toutefois l'on tient compte d'un taux de renchérissement annuel de 4 pour cent, ces dépenses se montent à 810 millions de francs.

A ce montant s'ajoutent les autres dépenses d'investissements (appareils, bibliothèques, mobilier et loyers), et les éventuelles dépenses d'investissements pour la haute école médicale clinique de Saint-Gall, que la CUS estime à 150 millions de francs. Elle recommande d'approuver un crédit d'engagement net de 380 millions de francs pour subventionner tous les investissements envisagés d'un montant total de 960 millions de francs.

Nous aimerions, quant à nous, vous suggérer d'accorder un crédit d'engagement de 350 millions de francs destiné aux subventions pour les investissements; ce montant correspond à des tranches annuelles moyennes de 87,5 millions de francs; cette décision nous permettrait de poursuivre l'aide fédérale aux investissements dans la même mesure que durant la quatrième période de subventionnement (3 ans: 260 mio. fr.). D'après les informations les plus récentes, on peut affirmer que le crédit de la quatrième période est suffisant. L'activité d'investissement paraît, dans l'ensemble, s'affaiblir quelque peu. On constate un transfert du secteur des grandes dépenses immobilières vers de plus nombreux investissements de moyenne et petite importance financière. De plus, il n'est pas exclu que quelques demandes de subventions subissent un certain retard au cours de cette année, ce qui devrait entraîner un report sur la prochaine période. En outre, nous devons disposer des moyens suffisants pour poursuivre l'aide spéciale accordée durant la quatrième période de subventionnement (voir ch. 124.5) et pour faire face aux conséquences de la création et de la reconnaissance, par la Confédération, de la haute école saint-galloise de médecine clinique.

124.5 Les subventions spéciales destinées à soutenir des mesures contre le numerus clausus

L'aide spéciale prévue aux articles 4 et 4a de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 (RS 414.202; RO 1983 135) doit inciter les cantons ayant la charge d'une université à prendre des mesures supplémentaires en vue de créer de nouvelles places d'étude. Les avis des organes consultatifs relatifs à la prolongation de l'aide spéciale sont divergents. Alors que la CUS renonce à émettre une recommandation précise sur ce point, le CSS propose de réserver, à cette fin, un montant de 50 millions du crédit d'engagement et d'assouplir considérablement les critères de l'octroi de ces subventions. Etant donné que nous n'avons pas encore d'expérience quant à l'application des deux articles en question, il ne nous

est pas encore possible de nous exprimer sur leur efficacité. En tout cas, nous avons l'impression que les bénéficiaires de subventions feront nettement moins appel à ces dispositions qu'on ne le prévoyait. Etant donné la réserve que manifestent à cet égard les cantons, nous estimons donc qu'il est tout au plus justifié de poursuivre l'aide spéciale accordée au cours de la quatrième période de subventionnement et proposons de renoncer à accorder de nouvelles subventions de ce type durant la prochaine période. Comme nous ignorons pour l'instant l'ordre de grandeur de l'engagement pris à ce titre pendant la quatrième période, nous ne sommes pas en mesure d'articuler un chiffre pour la cinquième période. Par conséquent, nous vous prions de nous autoriser à utiliser à cet effet, le cas échéant, une part non chiffrable mais en tout cas modeste du crédit d'engagement proposé; selon nos propositions pour les articles 4 et 5 de l'arrêté fédéral, cette part sera déterminée définitivement par les mesures cantonales qui feront l'objet de subventions spéciales durant cette année. Si des engorgements graves devaient subitement apparaître dans certaines disciplines et que les cantons ne soient pas en mesure de les maîtriser sans instaurer le *numerus clausus*, nous nous réservons la possibilité de vous présenter une demande spéciale dans le sens des propositions de la CUS.

2 Partie spéciale

21 Remarques concernant les dispositions particulières de l'arrêté fédéral

Articles 4 et 5: Dans l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980, modifié le 8 octobre 1982, l'aide spéciale accordée aux cantons pour faciliter le maintien du libre accès aux universités est réglée dans deux dispositions. L'article 4 est de portée générale, alors que l'article 4a concerne exclusivement les études en médecine. Etant donné que ces deux articles comprennent des modalités de subventionnement et des compétences de décision différentes, il est justifié de continuer de réglementer cette matière en deux articles (art. 4 et 5 du nouvel arrêté).

22 Conséquences financières

Par le présent message, nous vous proposons de fixer les crédits nécessaires pour les subventions de base et les subventions d'investissement au cours des années 1984 à 1987. Nous vous demandons en outre de nous autoriser à allouer des subventions spéciales dans certains cas particuliers.

Les subventions de base, d'un montant total de 1115 millions de francs, sont des crédits de paiement. Les parts annuelles variant entre 258 et 300 millions de francs grèveront les comptes financiers de la Confédération de 1985 à 1988. Le montant de 350 millions consacré à des subventions pour les investissements constitue un crédit d'engagement. Les versements qui en découlent auront lieu durant la cinquième période de subventionnement et durant les années qui suivront. Pendant cette cinquième période, il faudra donc encore effectuer des versements relatifs aux subventions allouées pour des investissements durant la quatrième période de subventionnement. Les subventions spéciales éventuelles

sont calculées sur le crédit destiné aux investissements. Elles n'entraînent donc pas de surcroît de dépenses pour la Confédération. Nous ignorons actuellement dans quelle mesure les cantons solliciteront l'octroi de subventions spéciales.

Les crédits demandés permettront de poursuivre la politique d'aide aux universités pratiquement dans la même mesure que jusqu'ici. Ils seront soumis, pour les années 1984 et 1985, à l'arrêté fédéral du 20 juin 1980/17 décembre 1982 réduisant certaines prestations de la Confédération pour les années 1981 à 1985 (RS 611.02; FF 1982 III 1081). Le total des montants à verser d'ici à 1986 s'inscrit dans le cadre fixé par la planification financière 1984-1986 du 4 octobre 1982.

23 Effets sur l'état du personnel

Le projet qui vous est soumis n'aura en principe aucun effet sur l'état du personnel de l'administration fédérale.

24 Conséquences pour les cantons

L'arrêté fédéral que nous proposons n'entraîne aucune modification dans l'exécution de la LAU et, par conséquent, aucun surcroît de travail pour les administrations cantonales.

25 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent projet d'arrêté fédéral est conforme aux objectifs de la politique universitaire suisse mentionnés au chiffre 512 de la 2^e partie principale du rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1980 I 586).

26 Bases légales

L'arrêté fédéral proposé se fonde sur l'article 14, 1^{er} alinéa, LAU. Les crédits correspondant aux subventions précitées doivent faire l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum.

Dépenses d'exploitation des hautes écoles 1978-1987
(en millions de francs)

Tableau I

		En prix courants					En prix constants 1982				
							Cinquième période de subventionnement				
		1978	1979	1980	1981	1982 ¹⁾	1983	1984	1985	1986	1987
Zurich	Université	208,597	255,612	245,207	266,901	293,361	301,800	315,000	323,900	333,200	342,600
	Hôpitaux	39,000	40,950	44,733	48,516	49,521	50,900	52,400	53,900	55,500	57,100
	Total	247,597	266,562	289,940	315,417	342,882	352,700	367,400	377,800	388,700	399,700
Berne	Université	143,750	152,132	166,967	189,293	209,044	215,000	220,700	225,800	230,500	234,700
	Hôpitaux	32,195	32,579	35,348	37,955	40,431	41,000	41,400	41,800	42,200	42,500
	Total	175,945	184,711	202,315	227,248	249,475	256,000	262,100	267,600	272,700	277,200
Fribourg	Université	35,488	36,471	40,634	44,252	48,044	50,504	51,354	52,000	52,828	53,481
Bâle	Université	83,230	83,062	91,244	96,926	114,887	99,581	98,091	96,452	95,110	93,470
	Hôpitaux	61,870	61,746	67,810	72,079	85,381	73,997	72,945	71,707	70,717	69,480
	Total	145,100	144,808	159,054	169,005	200,268	173,578	171,036	168,159	165,827	162,950
Saint-Gall	HSG	13,266	14,175	15,504	17,562	20,040	20,627	22,067	23,612	24,793	26,031
Lausanne	Université	54,140	58,510	64,290	71,230	82,310	89,700	94,700	99,000	104,600	110,700
	Hôpitaux	44,060	47,020	50,360	55,250	61,460	63,300	65,200	67,200	69,200	71,200
	Total	98,200	105,530	114,650	126,480	143,770	153,000	159,900	166,200	173,800	181,900
Neuchâtel	Université	19,709	22,147	24,141	27,526	28,909	29,444	30,346	31,083	31,646	32,256
Genève	Université	163,669	174,319	180,925	195,508	211,201	215,702	223,199	230,864	238,350	245,880
	Hôpitaux	38,562	40,876	42,225	44,655	47,007	47,431	48,280	49,128	49,976	50,863
	Total	202,231	215,195	223,150	240,163	258,208	263,133	271,479	279,992	288,326	296,743
Total Cantons		937,536	989,599	1069,388	1167,653	1291,596	1298,986	1335,682 + 2,8 %	1366,446 + 2,3 %	1398,620 + 2,3 %	1430,261 + 2,3 %
EPFZ		222,272	232,896	239,148	255,653	261,475	275,737	282,117	283,567	285,424	
EPFL		72,009	78,669	85,230	88,728	93,429	97,282	98,580	99,876	103,732	

¹⁾ Voir notes 1 et 2 du tableau sous chiffre 122.2.

Source: Commission de planification universitaire de la Conférence universitaire suisse

Dépenses d'exploitation des institutions spéciales selon l'article 3 LAU
(en millions de francs)

Tableau 2

	Cinquième période de subventionnement						
	Prix courants		Prix constants de 1982				
Institutions reconnues [Ⓐ]	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Institut universitaire de hautes études internationales	4,955	5,584	5,587	5,824	6,061	6,299	6,537
Centre pour le perfectionnement des prof. de l'enseignement secondaire	0,912	0,960	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Bibliothèque suisse de l'Europe de l'Est	0,333	0,353	0,373	0,393	0,427	0,445	0,453
Institut tropical suisse	4,266	4,747	5,356	5,737	6,040	6,357	6,682
Faculté de théologie de Lucerne	2,160	2,280	2,300	2,390	2,445	2,445	2,515
Archives sociales suisses	0,955	1,012	1,090	1,090	1,170	1,170	1,250
Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques	1,526	1,609	1,780	1,780	1,780	1,780	1,780
Institut suisse pour l'étude de l'art	0,884	1,212	1,329	1,433	1,404	1,388	1,387
Total [Ⓐ]	15,991	17,757	18,815	19,647	20,327	20,884	21,604
Procédures de reconnaissances en cours [Ⓑ]							
Haute école de pédagogie, SG				2,168	2,417	2,417	2,417
Haute école de médecine clinique, SG ..				4,471	9,980	10,192	15,060
Centro universitario della Svizzera italiana					1,329	3,112	3,906
Institut de recherches rhétiques					1,103	1,103	1,103
Total [Ⓑ]				6,639	14,829	16,824	22,486
Total ^{Ⓐ + Ⓑ}				26,286	35,156	37,708	44,090

Source: Commission de planification universitaire de la Conférence universitaire suisse

Relevé des projets de constructions

(Etat du relevé au 1. 10. 81/Niveau de prix au 1. 4. 81)

Tableau 3

Investissements cantonaux et fédéraux (constructions et cliniques) 1978-1987 (en millions de francs)		1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Zurich Niveau des prix 1. 10. 80	5.1.1 Constructions universitaires sans les cliniques	81,2	56,5	65,4	82,6	95,1	97,8	39,5	30,4	29,4	29,6
	5.1.2 Cliniques (E + R)	5,1	9,3	8,0	4,7	6,3	7,2	11,1	9,9	11,0	12,1
	5.1 Constructions universitaires et cliniques	86,3	65,8	73,4	87,3	101,4	105,0	50,6	40,3	40,4	41,7
Berne	5.1.1 Constructions universitaires sans les cliniques	2,3	5,2	9,0	16,8	11,3	3,6	3,4	3,6	11,8	11,2
	5.1.2 Cliniques (E + R)	0,04	6,4	2,5	2,9	3,8	3,7	2,4	5,2	9,6	12,2
	5.1 Constructions universitaires et cliniques	2,3	11,6	11,5	19,7	15,1	7,3	5,8	8,8	21,4	23,4
Fribourg	5.1.1 Constructions universitaires sans les cliniques	-	-	1,6	8,1	10,0	2,5	2,6	3,6	0,3	8,0
	5.1.2 Cliniques (E + R)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5.1 Constructions universitaires et cliniques	-	-	1,6	8,1	10,0	2,5	2,6	3,6	0,3	8,0
Bâle	5.1.1 Constructions universitaires sans les cliniques	-	-	-	-	4,2	6,5	21,0	20,3	11,0	1,2
	5.1.2 Cliniques (E + R)	43,2	30,7	30,0	15,0	2,5	3,3	2,2	10,5	11,0	10,0
	5.1 Constructions universitaires et cliniques	43,2	30,7	30,0	15,0	6,7	9,8	23,2	30,8	22,0	11,2
Saint-Gall	5.1.1 Constructions universitaires sans les cliniques	-	-	-	0,2	1,0	0,2	0,1	0,2	17,0	0,0
	5.1.2 Cliniques (E + R)	-	-	24,3	0,7	3,0	4,2	6,5	10,0	7,0	7,5
	5.1 Constructions universitaires et cliniques	-	-	24,3	0,9	4,0	4,4	6,6	10,2	24,0	7,5

Investissements cantonaux et fédéraux (constructions et cliniques) 1978-1987 (en millions de francs)											
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Lausanne	5.1.1 Constructions universitaires sans les cliniques	-	10,6	18,7	23,0	22,4	22,0	22,4	22,7	22,2	22,8
	5.1.2 Cliniques (E + R)	49,0	49,0	49,4	28,4	21,6	6,8	5,6	3,7	1,7	-
	5.1 Constructions universitaires et cliniques	49,0	59,6	68,1	51,4	44,0	28,8	28,0	26,4	23,9	22,8
Neuchâtel	5.1.1 Constructions universitaires sans les cliniques	1,2	2,0	2,8	0,5	3,0	10,0	5,7	-	-	-
	5.1.2 Cliniques (E + R)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	5.1 Constructions universitaires et cliniques	1,2	2,0	2,8	0,5	3,0	10,0	5,7	-	-	-
Genève	5.1.1 Constructions universitaires sans les cliniques	24,1	30,0	39,0	41,3	38,2	40,6	42,1	40,6	45,0	47,3
	5.1.2 Cliniques (E + R)	3,4	2,7	1,8	2,1	2,1	3,3	3,8	3,9	4,0	4,0
	5.1 Constructions universitaires et cliniques	27,5	32,7	40,8	43,4	40,3	43,9	45,9	44,5	49,0	51,3
Total Cantons	5.1.1 Constructions sans cliniques	108,8	104,3	136,5	172,5	185,2	183,2	136,8	121,4	136,7	120,1
Total Cantons	5.1.2 Cliniques	100,7	98,1	116,0	53,8	39,3	28,5	31,6	43,2	44,3	45,8
Total Cantons	5.1 Constructions et cliniques	209,5	202,4	252,5	226,3	224,5	211,7	168,4	164,6	181,0	165,9
Total Cantons	5.1 Total par période	664,4			662,5			679,9			
Total Cantons	5.1 Moyenne annuelle par période	221,5			226,8			170,0			
EPFZ 5.1		21,0	17,0	10,0	3,0	9,5	12,7	12,3	8,6	10,1	25,5
EPFL 5.1		66,7	52,3	35,0	36,1	30,1	30,3	43,8	54,0	52,3	53,0
EPFZ + EPFL		87,7	69,3	45,0	39,1	39,6	43,0	56,1	62,6	62,4	78,5
Source: Bureau des constructions universitaires et Commission de planification universitaire de la Conférence universitaire suisse											

B. Rapport selon l'article 21 de la loi sur l'aide aux universités

1 Evolution récente des hautes écoles suisses

11 Enseignement, recherche, services scientifiques

Le développement de l'enseignement, de la recherche et des services scientifiques dans les hautes écoles suisses est exposé régulièrement dans les rapports annuels des bénéficiaires de subventions selon l'article 20 LAU et, en particulier, dans ceux des hautes écoles. Les raisons du développement de l'enseignement et de la recherche sont multiples; elles tiennent toutefois d'une façon déterminante à l'évolution qui se poursuit dans les domaines suivants:

- effectifs des étudiants;
- vie professionnelle et marché du travail;
- développement scientifique international.

La forte *augmentation des effectifs d'étudiants* (cf. partie B ch. 12) a incité les cantons ayant la charge d'une université à renforcer l'effectif du corps professoral dans les disciplines particulièrement touchées par la croissance, dans la mesure où leur situation financière le permettait. En dotant certaines chaires de plusieurs titulaires, on essaya d'aller au-devant de la demande croissante de places d'étude et de parer à une détérioration ultérieure des taux d'encadrement. Ainsi, dans la plupart des universités, il fallut augmenter les effectifs du corps professoral dans les domaines du droit, des sciences économiques et sociales et des sciences humaines. Les disciplines qui se sont particulièrement développées de cette manière sont l'économie politique et l'économétrie, les philologies modernes, la linguistique générale, l'arabe, l'histoire, l'archéologie et l'ethnologie. Dans les disciplines à forte fréquentation, les professeurs sont surchargés par les tâches de l'enseignement (y compris les conseils individuels et l'encadrement, la préparation des examens et les épreuves), ceci dans une grande mesure au détriment de leurs autres tâches. Comme la recherche est indispensable si l'on veut rénover l'enseignement et maintenir sa qualité, la réduction des activités de recherche a un effet défavorable sur les matières et les méthodes de l'enseignement.

L'influence du monde professionnel sur l'enseignement et la recherche a également abouti dans certains domaines à une offre de formation plus étendue. Ainsi, pour répondre à une demande accrue provenant de la pratique, les universités de Genève, de Lausanne, de Berne, de Zurich, ainsi que les EPF, ont créé des chaires ou des instituts d'informatique générale, technique, mathématique ou économique. De même, l'extension de l'offre de formation en matière de didactique (p. ex. à Genève, Fribourg et Zurich) répond à de nouvelles exigences imposées aux enseignants. Des règlements d'études ont été adaptés aux efforts actuels des milieux professionnels, par exemple en médecine, et par la suite certains domaines d'enseignement ont été développés (p. ex. toxicologie, médecine psycho-sociale). De même, l'encouragement intensif de *l'éducation permanente*, notamment par les universités romandes, la Haute Ecole de Saint-Gall et les EPF, tient compte des besoins nouveaux du monde du travail. Ainsi,

l'Université de Genève et un institut universitaire inauguré en 1982 à Lausanne ont introduit des cours post-diplôme dans le domaine de l'administration publique. Des cours de biochimie, de zoologie et de droit ont été intégrés au cycle des études post-diplôme commun aux universités romandes. Le fait que les cours d'économie d'entreprise, de sciences techniques et de sciences naturelles jouent un rôle primordial dans le développement de l'éducation permanente résulte, semble-t-il, du haut degré d'orientation pratique et de professionnalisation de ces sciences.

Le développement continu des sciences, sur le plan international, met en évidence une augmentation du savoir ainsi que la différenciation des problèmes, des connaissances et des théories dignes de faire l'objet de recherches. Il aboutit à l'apparition de nouveaux domaines de recherche et à la consolidation de leur organisation.

On peut citer ici comme exemples les instituts créés pendant la période de subventionnement actuelle: celui de limno-géologie à Genève et celui de géographie historique régionale à Lausanne, ainsi que le nouvel Institut d'immunologie et de virologie détaché de l'Institut zurichois de microbiologie médicale. D'une manière générale, on constate un développement de la linguistique et une importance croissante de la linguistique sociale dans presque toutes les universités. En revanche, il convient de signaler la suppression, pour des raisons d'économie, de petits instituts de linguistique et, notamment, des chaires de linguistique indo-européenne de Bâle et de Fribourg.

Plus les relations s'intensifient entre les hautes écoles et les divers milieux de la société, plus la *fonction des universités* consistant en la *prestation de services scientifiques* prend de l'importance. Les services scientifiques prêtés par les universités ont permis au public de mieux comprendre les tâches des hautes écoles et contribué à les sortir de leur isolement. D'autre part, les besoins croissants de savoir pratique, d'expertises et de conseils ont exercé une influence considérable sur l'orientation thématique et méthodologique de la recherche dans les disciplines scientifiques les plus diverses; de ce fait, ils ont eu un effet bénéfique sur l'enseignement supérieur.

12 Effectifs des étudiants

Le nombre total des étudiants immatriculés dans les hautes écoles de notre pays depuis le semestre d'hiver 1975/76, soit durant les deux dernières périodes de subventionnement selon la LAU (cf. effectifs indiqués dans nos messages du 23 avril 1980, FF 1980 II 801 et du 14 juin 1982, FF 1982 II 521), a évolué comme il suit:

	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82
Suisses	42 509	44 111	45 477	46 935	48 024	49 646	51 476
Etrangers	10 113	10 085	10 423	10 676	10 930	11 728	12 420
Total	52 622	54 196	55 900	57 611	58 954	61 374	63 896
Dont étudiantes	14 087	15 123	16 270	17 251	18 491	19 913	21 428

Dont, pour les huit universités cantonales et la Faculté de théologie de Lucerne:

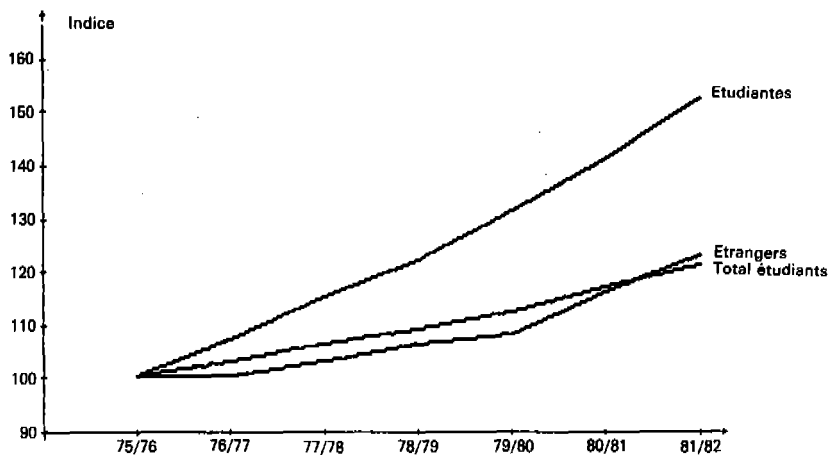
	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82
Suisses	35 465	36 877	38 134	39 429	40 585	41 922	43 503
Etrangers	8 274	8 306	8 617	8 856	9 192	9 907	10 521
Total.....	43 739	45 183	46 751	48 285	49 777	51 829	54 024
Dont étudiantes	13 275	14 238	15 313	16 223	17 414	18 764	20 164

Au cours de la période de trois ans s'étendant du semestre d'hiver 1978/79 au semestre d'hiver 1981/82, le nombre total des étudiants des universités cantonales a augmenté de 12 pour cent contre 10 pour cent durant la période de subventionnement précédente. Après le niveau le plus bas noté durant le semestre d'hiver 1975/76, le nombre des étudiants étrangers s'est de nouveau légèrement accru; leur part dans le nombre total des étudiants des universités cantonales s'élève actuellement à 19 pour cent. Quant à l'effectif des étudiants des universités cantonales, il a enregistré depuis 1978/79 une augmentation bien supérieure à la moyenne, à savoir de 24 pour cent; la part des étudiants dans l'effectif total des universités cantonales s'élève actuellement à 37 pour cent.

Le tableau ci-après montre l'évolution du nombre total des étudiants des hautes écoles suisses, ainsi que celle des taux d'étudiantes et d'étrangers:

Etudiants des hautes écoles suisses depuis 1975/76

(Indice, base semestre d'hiver 1975/76)



Source: Office fédéral de la statistique (OFS), d'après la statistique des étudiants du SIUS

Les causes de l'augmentation du nombre des étudiants résident dans l'évolution démographique, dans l'accroissement extraordinaire du nombre des jeunes femmes qui entreprennent des études supérieures et dans une restructuration so-

cio-économique de la population estudiantine due au fait que les jeunes gens issus de couches de la population traditionnellement sous-représentées ont un accès plus facile qu'autrefois aux études universitaires, notamment grâce à la régionalisation des gymnases. Le tableau ci-après montre toutefois que le nombre total des étudiants au cours des deux dernières périodes de subventionnement a augmenté beaucoup plus fortement que celui des *étudiants débutants*. L'accroissement du nombre des étudiants n'est donc pas seulement le résultat d'un afflux d'étudiants nouvellement immatriculés, mais aussi la conséquence d'une prolongation de la durée moyenne des études universitaires due notamment aux études post-diplôme et aux deuxièmes formations (quelque 13 % des étudiants immatriculés préparent un doctorat).

Etudiants et étudiants débutants, semestre d'hiver et semestre d'été le précédent, universités cantonales (y. c. la Faculté de théologie de Lucerne) depuis le semestre d'hiver 1975/76

(Indice base semestre d'hiver 1975/76)

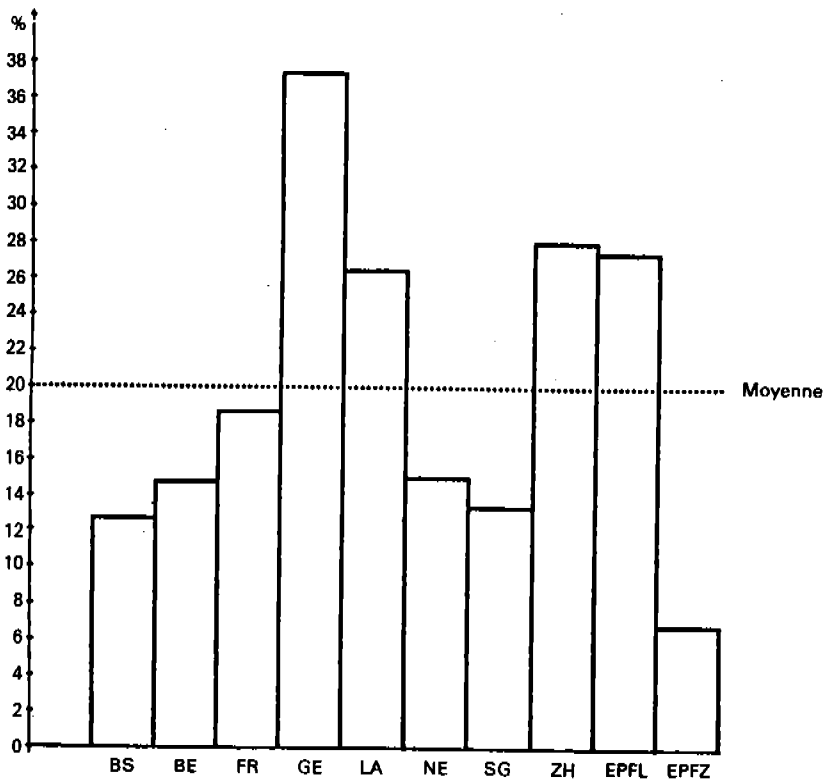
Année	Etudiants	Indice	Etudiants débutants	Indice
1975/76	43 739	100	10 051	100
1976/77	45 183	103	9 768	97
1977/78	46 751	107	9 772	97
1978/79	48 285	110	9 720	97
1979/80	49 777	114	10 054	100
1980/81	51 829	118	10 250	102
1981/82	54 024	124	11 052	110

Sont considérés comme étudiants débutants, au sens du SIUS, tous les étudiants inscrits pour la première fois dans une université suisse.

Chaque université est touchée dans une mesure différente par l'augmentation du nombre des étudiants. Comme le montre le graphique ci-après, ce sont les universités de Genève (1981/82: 10 316 étudiants) et de Zurich (1981/82: 15 452 étudiants) qui ont connu la croissance relative la plus forte ces dernières années; à l'inverse, c'est l'EPF de Zurich qui a le taux de croissance le plus bas.

L'augmentation du nombre des étudiants se répartit d'une façon différente selon les disciplines. Comme l'indique le tableau ci-après, un nombre toujours plus grand d'étudiants choisissent le droit et les sciences humaines, notamment la théologie, alors que les sciences naturelles et les sciences de l'ingénieur ont perdu une partie de leur attrait. Au cours de ces dernières années, le nombre des étudiants en médecine est resté pratiquement constant, ne serait-ce que grâce aux campagnes d'information de la Conférence universitaire destinées à freiner l'augmentation du nombre des candidats aux études de médecine. La restructuration de la population estudiantine quant à la part respective des deux sexes contribue également à déplacer les points forts d'une faculté à l'autre: les étudiantes ès sciences humaines, par exemple, représentent à peu près la moitié des immatriculations (voir graphiques concernant l'évolution des effectifs par faculté, partie A, ch. 122.1)

**Augmentation du nombre des étudiants des hautes écoles
de 1975/76 à 1981/82**



Source: Office fédéral de la statistique (OFS), statistique des étudiants du SIUS

Evolution par discipline du nombre des étudiants de toutes les hautes écoles

Semestre d'hiver	Sciences humaines et sociales (non répartissables) ¹⁾	Théologie ²⁾	Philosophie, linguistique et littérature	Sciences historiques ³⁾	Psychologie, pédagogie et sport	Sciences économ. et sociales ⁴⁾	Droit	Sciences exactes et nat. (non répartissables) ⁵⁾	Sciences exactes ⁶⁾	Sciences naturelles ⁷⁾	Médecine ⁸⁾	Sciences de l'ingénieur ⁹⁾	Total
1978/79	2 035	1 212	6 832	2 869	4 296	7 006	7 233	1 746	2 744	4 907	9 999	6 732	57 611
1979/80	2 083	1 271	7 128	3 158	4 513	7 218	7 344	1 917	2 630	4 962	10 128	6 602	58 954
1980/81	2 085	1 438	7 625	3 428	4 772	7 413	7 574	1 944	2 691	5 264	10 263	6 877	61 374
1981/82	2 095	1 540	8 238	3 672	4 938	7 799	7 852	1 491	3 141	5 774	10 536	6 820	63 896

¹⁾ Par ex. formation de maître secondaire et de gymnase, certaines branches assez peu fréquentées de la linguistique et de la littérature, ainsi que les étudiants n'ayant pas indiqué clairement leur orientation d'étude.

²⁾ Y compris les étudiants de la Faculté de théologie de Lucerne.

³⁾ Archéologie, histoire, histoire de l'art, musicologie, ethnologie et folklore.

⁴⁾ Sociologie, sciences politiques, communications et media, sciences économiques.

⁵⁾ Par ex. formation de maître secondaire et de gymnase, certaines branches assez peu fréquentées, ainsi que les étudiants n'ayant pas indiqué clairement leur orientation d'étude.

⁶⁾ Mathématiques, systématique et informatique, astronomie, physique.

⁷⁾ Chimie, biologie, sciences de la terre, géographie.

⁸⁾ Y compris la pharmacie.

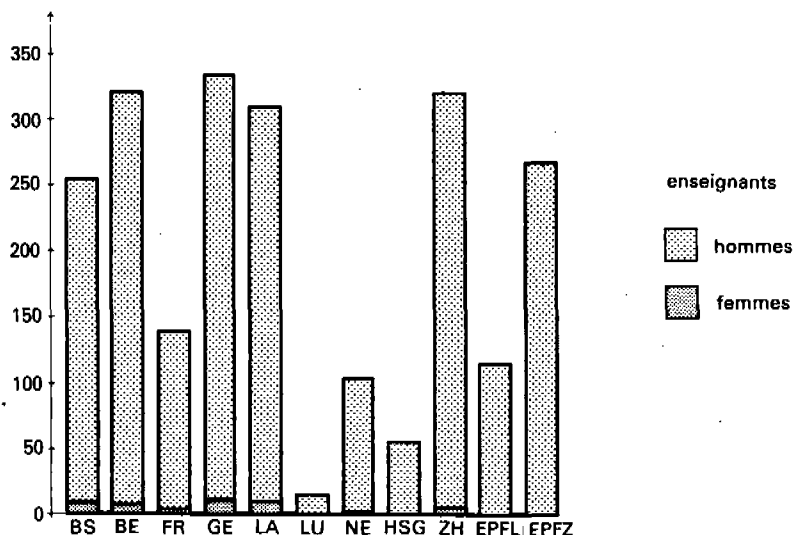
⁹⁾ Y compris l'architecture et la planification, ainsi que le cours de mathématiques spéciales de l'EPFL.

Source: Statistique des étudiants du SIUS

13 Effectifs du corps enseignant

En 1981, le nombre total des professeurs ordinaires s'élevait à 1848 pour les hautes écoles cantonales et à 381 pour les EPF, dont 48 femmes. Les universités dont le corps enseignant comprend la plus grande proportion de professeurs sont celles de Lausanne et de Neuchâtel; au contraire, les EPF ont le corps enseignant comprenant la plus faible proportion de professeurs. Le tableau ci-après montre la répartition du corps professoral entre les diverses hautes écoles:

nombre de personnes



Source: Statistique du personnel du SIUS (1981)

Dans les universités de Bâle, de Fribourg, de Neuchâtel et de Zurich, une part relativement importante du corps enseignant est occupée à temps partiel. Toutefois, les postes équivalents à plein temps de ces chargés de cours, privat-docents et professeurs invités ne représentent dans aucune université plus de 10 pour cent des postes des enseignants.

Les assistants forment la catégorie de personnel numériquement la plus forte. C'est à l'EPFZ que le nombre des assistants est le plus élevé. Ce nombre est également important aux universités de Genève et de Berne. En revanche, les universités plus petites ne comptent qu'un nombre relativement faible d'assistants, leur taux d'encadrement (nombre d'étudiants par enseignant) étant un peu plus favorable du fait de leurs faibles effectifs d'étudiants.

Chez les professeurs, les étrangers représentent environ un quart des effectifs; chez les professeurs-assistants, les chargés de cours et les assistants, la part des étrangers est d'environ un cinquième des effectifs.

14 Evolution des dépenses universitaires des cantons et de la Confédération pour les hautes écoles

Le total des dépenses annuelles, pour l'ensemble des hautes écoles suisses, a extraordinairement augmenté au cours des vingt dernières années. La croissance annuelle a dépassé, jusqu'en 1977, celle du produit national brut et même, jusqu'en 1974, celle des dépenses totales de la Confédération, des cantons et des communes:

Année	Dépenses universitaires		Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes augmentation annuelle en %	Produit national brut augmentation annuelle en %
	en millions de fr.	augmentation annuelle en %		
1960	162			
1965	312	14,0	13,8	10,2
1970	736	18,7	10,4	8,6
1972	1069	20,5	17,1	13,3
1973	1277	19,5	15,0	11,6
1974	1439	12,7	12,3	8,9
1975	1485	3,2	6,0	-1,3
1976	1570	5,7	9,1	1,8
1977	1603	2,1	0,7	3,2
1978	1658	3,4	1,1	3,4
1979	1685	1,6	4,0	4,6
1980	1795	6,5	4,5	7,1

Source: Administration fédérale des finances

Le tableau ci-après indique l'évolution des dépenses pour les universités cantonales pendant les deux dernières périodes de subventionnement (1975-1977 et 1978-1980) selon la LAU ainsi que des dépenses de la Confédération en faveur des EPF au cours de la même période (*Source:* Statistique financière des hautes écoles de l'Administration fédérale des finances):

Dépenses cantonales

Année	Total des dépenses en 1000 fr.	Dont dépenses d'ex- ploitation en 1000 fr.	Part des dé- penses d'ex- ploitation sur les dépenses totales en pour cent
1975	1 072 120	948 132	88
1976	1 117 276	995 685	89
1977	1 153 854	1 015 017	88
1978	1 208 456	1 055 606	87
1979	1 230 100	1 104 441	90
1980	1 353 140	1 196 314	88

Dépenses de la Confédération pour les EPF

Année	Total des dépenses en 1000 fr.	Dont dépenses d'exploitation en 1000 fr.	Part des dépenses d'exploitation sur les dépenses totales en pour cent
1975	412 992	284 477	69
1976	452 072	297 551	66
1977	449 494	302 284	67
1978	449 863	316 172	70
1979	454 471	327 643	72
1980	441 693	340 540	77

Les dépenses d'exploitation des hautes écoles durant la période de 1960 à 1972 ont augmenté plus fortement que le nombre des étudiants. En 1972, le coût d'un étudiant est pratiquement deux fois plus élevé qu'il y a douze ans. Il est cependant tout aussi intéressant de constater que, depuis 1973, les dépenses réelles d'exploitation par étudiant sont de nouveau en baisse.

15. Droit universitaire

Le développement rapide des sciences et la croissance extraordinaire de tous les facteurs exerçant des effets déterminants sur l'enseignement universitaire influent forcément sur les structures et l'organisation de nos hautes écoles. Au cours de ces dernières années, il en est résulté des révisions plus ou moins importantes des lois universitaires, parfois même des régimes transitoires devant permettre de faire les expériences nécessaires avant d'établir de nouvelles réglementations plus étendues.

La plupart de ces efforts entrepris sur le plan législatif visent essentiellement à mieux délimiter l'autonomie administrative des hautes écoles par rapport à l'administration de la collectivité publique responsable des universités, ainsi qu'à concrétiser les attributions en matière d'autogestion, par exemple en renforçant les organes dirigeants des hautes écoles. La volonté de démocratiser les universités, qui stimula au début des années 70 les réformes déjà engagées, a abouti dans toutes les hautes écoles à une participation plus intense de tous les corps universitaires à la formation des opinions et aux processus de décision. Néanmoins, certains milieux estudiantins militent en vue d'obtenir encore davantage de droits de participation aux décisions pour les membres des corps universitaires. Des initiatives populaires à ce sujet ont été récemment rejetées par le corps électoral des cantons de Bâle et de Berne.

Presque tous les cantons ayant la charge d'une université se sont dotés, ces dernières années, des bases légales permettant d'instaurer éventuellement un *numerus clausus*, en révisant partiellement leurs lois sur l'université et l'enseignement.

Le Tribunal fédéral a déclaré, dans ses arrêts du 25 mai 1977 et du 5 octobre 1977 (ATF 103 Ia 373 s. et 103 Ia 398), qu'un *numerus clausus* de durée limitée et dûment motivé ne contrevient pas au droit objectif de la Confédération

(cf. expertise juridique concernant le *numerus clausus* dans les universités cantonales, FF 1980 II 801).

La modification des lois universitaires et l'adaptation des bases juridiques aux situations nouvelles se heurtent généralement à de plus grandes difficultés en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. Tandis qu'à Lausanne et Genève, par exemple, l'entrée en vigueur des lois universitaires révisées à la fin des années 70 et leurs ordonnances d'exécution est proche, on s'est heurté à Berne, après de longs travaux préparatoires, à une vive hostilité de certains milieux à l'égard de la révision partielle de la loi universitaire approuvée par le Grand Conseil; le projet a finalement été rejeté par le peuple. La situation plus difficile qui règne en Suisse alémanique est illustrée par les discussions qui ont agité pendant plusieurs années le canton de Zurich avant que le corps électoral ne se soit prononcé affirmativement, en 1982, sur quelques innovations apportées à l'organisation de l'université. De même, à Bâle, le projet de nouvelle loi universitaire établi par le Conseil d'Etat et le rapport y relatif d'une commission du Grand Conseil ont été rejetés par celui-ci en 1980, après huit années d'examen et de débats.

Les efforts entrepris aux fins de revoir les objectifs et de réformer les méthodes de l'enseignement se sont traduits par l'adoption d'un grand nombre de nouveaux programmes d'études et de règlements d'examens. Une attention particulière est portée en outre aux conditions de formation au début des études de base, au perfectionnement des connaissances et à l'éducation permanente ainsi qu'à l'éducation générale des adultes en tant que tâche de l'université. Genève, Bâle, Fribourg et Neuchâtel ont maintenant des universités du troisième âge qui connaissent un succès remarquable. Certaines conditions d'accès à l'université ont été réexaminées et partiellement redéfinies ces dernières années. En 1982, la Conférence des recteurs des universités suisses et la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique ont adopté une recommandation concernant l'accès des maîtres primaires à certaines disciplines universitaires et ont défini les conditions d'admission y relatives.

Il convient de mentionner ici, dans un contexte plus vaste, les efforts intercantonaux visant à une nouvelle répartition des charges universitaires. Le 26 novembre 1979, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et celle des directeurs cantonaux des finances ont approuvé, à l'intention des cantons, l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités. Le concordat entra en vigueur le 1^{er} janvier 1981; tous les cantons ainsi que la Principauté de Liechtenstein y ont adhéré. Nous avons approuvé cet accord le 24 février 1982 (RO 1982 464).

2 Mesures prises en vertu de la loi actuelle sur l'aide aux universités et expériences acquises

21 Allocations et contributions financières

La LAU doit permettre aux cantons ayant la charge d'une université de développer leurs universités et d'assurer le libre accès aux études supérieures grâce aux subventions de la Confédération. Celle-ci alloue à cet effet, d'une part des subventions de base annuelles pour les dépenses d'exploitation des universités,

d'autre part des subventions pour les investissements concernant certaines constructions ou certains équipements.

Pendant les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide aux universités (1969–1981), la Confédération a versé des subventions de base dont le montant total a atteint 1876,9 millions de francs. Compte tenu des dépenses d'exploitation annuelles pouvant être mises en compte, les subventions versées durant cette période se répartissent de la manière suivante entre les cantons et institutions ayant droit aux subventions selon les articles 2 et 3 de la loi:

Subventions de base selon LAU

Cantons	1969–1981
Bâle-Ville	292 825 171
Berne	324 104 214
Fribourg	163 055 016
Genève	319 654 772
Neuchâtel	70 393 324
Saint-Gall	49 954 593
Vaud	216 487 589
Zurich	390 297 675
Total ①	1 826 772 354

Institutions ayant droit aux subventions (voir partie B, ch. 22)

Institutions	1969–1981
Institut universitaire de hautes études internationales, IUHEI, Genève (dès 1969)	24 000 132
Centre suisse pour le perfectionnement des professeurs de l'enseignement secondaire WBZ, Lucerne (dès 1970)	3 369 729
Institut suisse de recherches expérimentales sur le cancer ISREC, Lausanne (1971–1974)	2 701 000
Bibliothèque suisse de l'Europe de l'Est OEB, Berne (dès 1971)	1 380 645
Institut tropical suisse ITS, Bâle (dès 1973)	7 236 736
Faculté de théologie de Lucerne TFL, Lucerne (dès 1972) ..	4 781 693
Phase préparatoire d'une institution universitaire pour les sciences de l'éducation dans le canton d'Argovie, Aarau (1972–1978)	2 042 049
Archives sociales suisses ASS, Zurich (dès 1973)	2 388 842
Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques, IRDP, Neuchâtel (dès 1973)	1 872 220
Institut suisse pour l'étude de l'art ISEA, Zurich (dès 1981) ..	354 600
Total ②	50 127 646
Total ① et ②	1 876 900 000

La part annuelle des subventions de base pour 1982 s'élève à 198,5 millions de francs selon l'arrêté fédéral en vigueur et les arrêtés instituant des économies; cette contribution sera versée à la fin de 1983. Quant à la part annuelle réduite prévue pour 1983, elle est de 226,5 millions de francs.

Le montant total des subventions pour les investissements qui sont accordées aux cantons ayant la charge d'une université et aux institutions de 1969 au 31 décembre 1982 s'élève à 1 257 976 627 francs, qui se répartissent de la manière suivante:

Subventions pour les investissements selon LAU

Cantons	1969-1982
Bâle-Ville	129 935 284
Berne	159 463 921
Fribourg	56 088 344
Genève	229 602 623
Neuchâtel	27 165 270
Saint-Gall	21 273 010
Vaud	237 680 992
Zurich	384 717 611
Total ①	1 245 927 055
<i>Institutions ayant droit aux subventions</i>	
Total ②	12 049 572
Total ① + ②	1 257 976 627

Sur le montant total des subventions allouées pour les investissements, 1 025 443 420 francs ont été versés jusqu'au 31 décembre 1982.

Depuis le 1^{er} janvier 1981, les deux types de subventions selon la LAU ont été soumis à la réduction linéaire que vous avez décidée le 20 juin 1980. En vertu de la compétence qui nous est donnée d'autoriser des exceptions afin de tenir compte de certains cas particuliers, nous avons diminué par ordonnance du 2 juillet 1980 les taux de réduction, notamment ceux des subventions de base.

La part des subventions de base de la Confédération dans les dépenses d'exploitation des universités cantonales se situait, de 1969 à 1981, entre 15,4 et 20,4

Année	Total des subventions de base aux universités cantonales (sans les institutions selon art. 3 LAU) en millions de fr.	Part aux dépenses cantonales pour l'exploitation en %	
		par année de subvention	Ø par période de subvention
1969	59,1	18,2	} 18,8
1970	68,8	18,7	
1971	93,1	19,9	
1972	112,1	19,8	
1973	123,2	18,9	
1974	129,6	17,1	

Année	Total des subventions de base aux universités cantonales (sans les institutions selon art. 3 LAU) en millions de fr.	Part aux dépenses cantonales pour l'exploitation en %	
		par année de subvention	⊗ par période de subvention
1975	146,0	17,3	18,8
1976	164,2	18,6	
1977	184,2	20,4	
1978	186,0	19,8	18,8
1979	187,1	18,9	
1980	189,0	17,7	
1981	189,0 ²⁾	16,2	15,6
1982 ¹⁾	193,6 ²⁾	15,2	
1983 ¹⁾	208,0 ²⁾	15,4	

¹⁾ Données basées sur des estimations (devis, etc.)

²⁾ Après réduction linéaire

pour cent. En 1977, cette part a atteint le maximum noté jusqu'ici, avec un taux de 20,4 pour cent. Depuis lors, elle est en régression et s'abaissera même au minimum jamais atteint au terme de la période de subventionnement actuelle, avec un taux de 15,4 pour cent, en raison principalement de la réduction linéaire des subventions fédérales.

22 Droit aux subventions

Selon la LAU, de nouvelles hautes écoles (reconnaissance par arrêté fédéral ordinaire, art. 2), d'une part, et de l'autre des institutions spéciales (reconnaissance par arrêté du Conseil fédéral, art. 3) peuvent être reconnues comme ayant droit aux subventions. Jusqu'ici, seule la seconde possibilité a été utilisée. Depuis notre dernier rapport, nous avons reconnu, le 18 novembre 1981, l'Institut suisse pour l'étude de l'art (ISEA) à Zurich comme institution ayant droit aux subventions selon l'article 3 LAU, avec effet au 1^{er} janvier 1981. Les institutions ayant actuellement droit aux subventions fédérales sont énumérées au chiffre 21.

En notre qualité d'autorité exécutive de la LAU, nous sommes tenus de déterminer périodiquement si les conditions juridiques et autres sur lesquelles repose le droit aux subventions pour les institutions, selon l'article 3 LAU, sont toujours remplies et si, en conséquence, la Confédération peut poursuivre son aide. Les recommandations émises par les organes consultatifs et l'examen des cas par l'administration montrent que les conditions de reconnaissance sont toujours remplies sans réserve en ce qui concerne l'IUHEI à Genève (art. 3, 1^{er} al., LAU) et six autres institutions. Il existe notamment, pour toutes ces institutions, des raisons suffisantes de maintenir leur autonomie, c'est-à-dire de ne pas les incorporer aux universités existantes. L'intensification des efforts de coordination entrepris notamment par la Conférence universitaire offre, à notre point de vue, la garantie d'une division organisée et judicieuse du travail entre ces insti-

tutions et les hautes écoles de notre pays. Seul le Centre suisse pour le perfectionnement des professeurs de l'enseignement secondaire (WBZ) à Lucerne incite à se demander si les conditions de subventionnement sont entièrement remplies, puisqu'il n'exécute pas lui-même des recherches et n'a provisoirement pas de centre de documentation spécialisée. Nous envisageons donc de négocier avec l'organe qui a la charge du WBZ. Toutefois, afin de ne pas compromettre l'activité fructueuse du WBZ, il convient de lui maintenir le droit aux subventions selon la LAU, en tout cas pour une période transitoire.

Pendant la période de subventionnement actuelle, il faudra examiner les demandes de reconnaissance de quatre institutions, dont trois restent à créer et une existe déjà. Il s'agit de la Haute école de médecine clinique à Saint-Gall, de l'Institut de recherches rhétiques à Coire, du Centre universitaire de la Suisse italienne au Tessin et de la Haute école de pédagogie à Saint-Gall. Comme les décisions prises en vertu de l'article 3 ont un grand impact sur la politique universitaire et qu'elles exigent, de ce fait, une préparation approfondie, les demandes de reconnaissance sont soumises à une procédure d'examen en deux étapes auprès des organes consultatifs.

Depuis la fin des années 60, le Département fédéral de l'intérieur et les organes consultatifs suivent attentivement les efforts entrepris en vue de créer la Haute école de médecine clinique de Saint-Gall. Comme ils l'avaient déjà fait en 1970, les organes consultatifs se sont de nouveau prononcés en 1980, lors d'une seconde procédure, en faveur de la reconnaissance du droit aux subventions selon la LAU. Les modalités de ce subventionnement sont actuellement à l'étude dans l'administration. Toutefois, la reconnaissance n'est possible qu'au terme de la décision cantonale concernant la création de l'école.

Il existe, dans le canton des Grisons, l'intention de créer un Institut de recherches rhétiques (IRR) dont la tâche consisterait à inventorier, sauvegarder et explorer le riche patrimoine culturel, linguistique et historique de cette région. Les deux organes consultatifs ont reconnu en 1982 le bien-fondé d'un soutien financier à l'IRR; la Conférence universitaire est d'avis que la nouvelle loi sur la recherche pourrait également entrer en ligne de compte comme base juridique. Dans ce cas également, notre décision de reconnaissance dépend de la décision cantonale.

Un problème particulier se pose en Suisse italienne puisque cette région linguistique ne possède aucun établissement d'enseignement et de recherche de niveau universitaire. Depuis un certain temps déjà, l'idée de créer un centre universitaire (Centro universitario della Svizzera italiana, CUSI) a fait son chemin dans le canton du Tessin. Dans l'état actuel des consultations, un institut d'études régionales post-universitaires (avec un département de sciences humaines) et un département pour l'éducation permanente des universitaires doivent être créés. Après un premier examen, les organes consultatifs ont également recommandé, en 1979, que le CUSI soit reconnu comme institution ayant droit aux subventions. Le 14 mars 1979, ce projet a obtenu l'approbation de principe du Grand Conseil tessinois; toutefois, pour des raisons de politique financière, le Conseil d'Etat fut contraint, le 7 avril 1982, d'ajourner la réalisation de ce projet pour deux ans au moins.

L'Ecole normale de Saint-Gall, fondée il y a plus de 100 ans, est devenue la Haute école de pédagogie en 1980; alliant science et pratique, elle assure la formation technique, méthodologique, didactique et pédagogique des enseignants secondaires de la Suisse orientale. Une demande de reconnaissance déposée par le canton de Saint-Gall est actuellement examinée par les organes consultatifs.

Lors de la consultation concernant les demandes de reconnaissance et les requêtes d'autres institutions intéressées, les organes consultés expriment toujours la même réserve, à savoir qu'une application trop fréquente de l'article 3 risque de provoquer un éparpillement de l'enseignement supérieur et une réduction des fonds destinés au soutien financier des universités. Il faut néanmoins admettre que l'article 3 de la LAU constitue pour l'instant la seule disposition légale qui permette de soutenir des instituts scientifiques autonomes d'importance nationale et internationale et d'assurer ainsi la diversification nécessaire dans l'enseignement et la recherche.

23 Les directives de l'Office fédéral de l'éducation et de la science

Compte tenu des expériences acquises au cours de ces dernières années en matière de subventionnement des investissements selon la LAU, on a jugé opportun d'adapter et de compléter les directives de l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES) établies en 1969, 1970 et 1973. A cette occasion, on s'est efforcé notamment de s'aligner sur la pratique généralement en vigueur dans la Confédération et sur les directives s'appliquant à l'octroi de subventions dans le domaine des constructions élaborées par l'Office des constructions fédérales, tout en prenant en considération les particularités de la LAU. La nouvelle version de ces directives est le résultat d'une étroite collaboration entre l'OFES, chargé de l'exécution de la LAU, et le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur, l'Office des constructions fédérales, l'Administration fédérale des finances, le Contrôle fédéral des finances ainsi que l'Office fédéral de la justice. Ces directives sont entrées en vigueur successivement les 1^{er} septembre et 1^{er} octobre 1981 et le 1^{er} mai 1982. Ces directives constituent un instrument de travail mis à la disposition des bénéficiaires de subventions, des organes consultatifs et des offices fédéraux concernés par l'aide aux universités. Grâce à elles, il devrait être possible de simplifier à l'avenir les procédures d'allocation et de versement des subventions pour les investissements.

24 L'information universitaire

L'échange permanent d'informations est la base indispensable d'une politique universitaire suisse adaptée aux besoins de notre époque. Cet échange d'informations associe tout d'abord les partenaires qui collaborent à l'exécution de la LAU, mais aussi les écoles polytechniques fédérales, les établissements de formation extra-universitaires ainsi que, depuis peu, les cantons sans université. En outre, il existe un échange international d'informations et d'expériences, aux niveaux bilatéral et multilatéral.

La LAU prévoit plusieurs voies d'information:

- Selon l'article 20, 3^e alinéa, les cantons universitaires et les institutions ayant droit aux subventions sont tenus de fournir à la Confédération toutes les données dont elle a besoin pour l'application de la LAU ou à des fins de statistique. C'est à partir de cette base légale et grâce à une aide financière supplémentaire de la Confédération qu'a pu être mis sur pied, au cours des dix dernières années, le *Système d'information universitaire suisse* (SIUS), qui réunit les principales statistiques universitaires et permet d'obtenir une vue d'ensemble des éléments quantitatifs les plus importants de l'évolution des hautes écoles. Ces données renseignent notamment sur les étudiants et leurs examens, le personnel universitaire (sa composition, son taux d'occupation, les postes pourvus), les finances universitaires (les dépenses et leur couverture) et donnent des informations générales sur la recherche universitaire. Les statistiques des étudiants et du personnel universitaire sont déjà intégrées depuis un certain temps au nouveau système; en revanche, les travaux destinés à améliorer la statistique financière sont encore en cours. La statistique des étudiants est également utilisée pour l'exécution de l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités.
- Le questionnaire utilisé actuellement pour les *rapports annuels* des bénéficiaires de subventions sur leur activité, sur l'utilisation des subventions et sur leurs plans de développement (art. 20, 1^{er} al., LAU) a été préparé par la Conférence universitaire sur la base des travaux de la Commission de planification universitaire constituée il y a deux ans.
- La Conférence universitaire a entrepris pour la première fois d'harmoniser l'*enquête sur les besoins financiers*, lors du relevé pour la cinquième période de subventionnement selon l'article 15 LAU, avec la définition, au niveau national, des intentions et des *plans de développement* des cantons ayant la charge d'une université pour la période de 1984 à 1987. Cette manière de procéder permet de donner davantage de poids que par le passé à l'aspect qualitatif du développement des universités.

Les efforts de la Conférence universitaire en vue d'établir une planification et une coordination sur le plan national incluent, en plus des partenaires impliqués dans l'exécution de la LAU, les deux écoles polytechniques et leurs instituts annexes. Les services compétents de la Confédération ont engagé le dialogue avec les établissements de formation en vue de réaliser une plus grande diversification de l'enseignement supérieur et d'accroître les possibilités de formation non universitaire dans le secteur tertiaire; ce dialogue s'est établi notamment par des séminaires et sous la forme de publications consacrées à ces questions.

Les relations avec les Etats voisins et la participation suisse à des organisations internationales chargées des questions d'éducation permettent un précieux échange d'idées et d'informations. Les services fédéraux compétents participent notamment aux travaux du Conseil de l'Europe (surtout de la Conférence permanente sur les problèmes universitaires), de l'OCDE (notamment du Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, CERI) et de l'UNESCO (p. ex. du Centre européen pour l'enseignement supérieur, CEPES), aux débats concernant la politique de l'éducation (p. ex. sur l'évolution probable de l'ensei-

nement supérieur d'ici à l'an 2000, sur les formes de subventionnement des universités, sur de nouvelles méthodes de gestion universitaire, sur le maintien du libre accès aux universités ou l'aménagement du numerus clausus, sur la diversification de l'enseignement tertiaire ou sur la saisie statistique des données concernant les finances universitaires). Cette participation nous permet d'acquérir des informations précieuses et utiles pour la définition de notre politique universitaire.

25 La coordination universitaire

En Suisse, l'enseignement supérieur est extrêmement dense et diversifié. En tant que petit Etat, notre pays ne dispose que de ressources limitées; celles-ci ne permettent pas que chaque université assume une recherche scientifique couvrant toutes les disciplines. Afin d'assurer cependant des réalisations optimales, il est indispensable de ménager les forces limitées dont nous disposons, en les orientant vers un but précis et en les coordonnant sur le plan national. Ceci exige nécessairement échanges, coopération et esprit d'équipe entre toutes les universités du pays, du moins entre celles de chacune des deux régions linguistiques. En raison de cet état de faits, il a fallu établir dès le début un lien entre l'aide fédérale et les exigences de la coordination et de la coopération. C'est ainsi que la LAU contient les dispositions nécessaires à la réalisation de cette tâche permanente et définit le mandat de la CUS, organe de coordination par excellence.

Si l'on songe à la rapidité de l'évolution de la science, à l'accroissement du nombre des étudiants ainsi qu'à la rareté des moyens financiers des cantons et de la Confédération, il est évident que la coordination pose aujourd'hui des exigences plus actuelles que jamais.

Rappelons ici brièvement quelques objectifs concrets de la coordination:

- améliorer les prestations par la répartition des tâches ou par la réalisation commune de divers projets;
- utiliser de manière adéquate tous les moyens disponibles;
- éviter les doubles emplois, tout en respectant le génie propre de chaque institution, l'initiative et l'originalité des chercheurs;
- éviter de prendre des mesures restreignant l'accès aux universités grâce aux procédures de préinscription pour les étudiants débutants;
- harmoniser les conditions d'admission, les plans d'études, les règlements d'examen, etc.;
- renseigner le public sur la vie universitaire;
- assurer l'orientation universitaire (conseil aux études et orientation professionnelle);
- conseiller en matière de planification et de construction les collectivités ayant la charge des universités.

Quant aux diverses formes de la coordination, citons par exemple:

- celle qui s'instaure entre les chercheurs et enseignants;
- la coordination à l'intérieur même de l'université;
- les accords bilatéraux (p. ex. EPFZ et Université de Zurich, EPFL et Université de Lausanne);

- la coordination régionale (p. ex. les diverses conventions passées en Suisse romande);
- les mesures de coordination concernant toutes les universités et éventuellement les EPF (p. ex. biologie, informatique, bibliothèques, formation des maîtres de sport et de gymnastique, etc.);
- la coordination de programmes de recherche, de concert avec les organes de l'encouragement de la recherche (p. ex. la recherche sur l'énergie, sur la microélectronique, etc.).

Le succès et l'efficacité de toute mesure prise en faveur d'une meilleure coordination ne peuvent être assurés qu'à la condition que ces mesures se réfèrent à des objectifs de politique universitaire fixés en commun. Depuis l'entrée en vigueur de la LAU, les autorités cantonales et universitaires ainsi que la Confédération se sont constamment employées à assurer une meilleure coopération interuniversitaire. C'est dans cette optique que la CUS a créé récemment sa commission de planification universitaire.

Grâce à son activité, il a été possible de réaliser de notables progrès dans deux directions. Ainsi on a institué une certaine harmonisation nécessaire des planifications universitaires en se mettant d'accord sur des méthodes et des procédures communes qui tiennent compte également des besoins de planification. Ensuite, on a pu identifier les domaines scientifiques où se posent des problèmes spécifiques de coordination. Partant des premiers résultats de la commission de planification, on a pu, au sein de la CUS, élaborer une conception qui devrait permettre de réaliser une coordination plus intense et une meilleure répartition des tâches entre les divers organismes intéressés, tels que la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, la Conférence des recteurs des universités suisses et le Fonds national de la recherche scientifique. A l'avenir, la commission de planification examinera tout particulièrement la possibilité de créer des centres d'excellence dans nos universités.

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

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1968¹⁾ sur l'aide aux universités;

vu le message du Conseil fédéral du 16 février 1983²⁾,

arrête:

Article premier Durée

La cinquième période de subventionnement s'étend du 1^{er} janvier 1984 au 31 décembre 1987.

Art. 2 Subventions de base

¹ Le montant total des subventions de base accordées au cours de la cinquième période de subventionnement s'élève à 1115 millions de francs.

² Les subventions de base se montent à 258 millions de francs pour 1984, à 271 millions de francs pour 1985, à 286 millions de francs pour 1986 et à 300 millions de francs pour 1987.

Art. 3 Subventions pour les investissements

Un crédit d'engagement de 350 millions de francs est ouvert pour l'octroi de subventions pour les investissements durant la cinquième période de subventionnement.

Art. 4 Subventions spéciales

¹ Après entente avec le Département fédéral des finances, le Département fédéral de l'intérieur peut prélever sur le crédit d'engagement ouvert pour les subventions pour les investissements le montant permettant de poursuivre l'aide spéciale accordée, durant la quatrième période de subventionnement, aux cantons qui ont pris des mesures extraordinaires d'exploitation afin d'augmenter la capacité d'accueil de leurs hautes écoles.

¹⁾ RS 414.20

²⁾ FF 1983 II 241

² Les subventions spéciales ne doivent pas dépasser 50 pour cent des dépenses cantonales. Les dépenses qui ont fait l'objet de subventions spéciales ne sont pas prises en considération pour le calcul des subventions de base.

Art. 5 Subventions spéciales en faveur des facultés de médecine

¹ Le Conseil fédéral peut prélever sur le crédit d'engagement ouvert pour les subventions pour les investissements le montant permettant de poursuivre l'aide spéciale accordée, durant la quatrième période de subventionnement, aux cantons afin de contribuer à mettre à disposition des places d'étude supplémentaires dans les facultés de médecine.

² Les taux de subvention fixés durant la quatrième période de subventionnement sont maintenus pour la cinquième période.

Art. 6 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1984 et a effet jusqu'au 31 décembre 1987.

Message concernant les crédits pour la cinquième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités du 16 février 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.011
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.05.1983
Date	
Data	
Seite	241-290
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 694

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.