

**Rapport
de la Commission de gestion au Conseil national,
sur l'inspection concernant l'aide aux universités**

du 21 janvier 1985

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Des retards dans le subventionnement des établissements de degré universitaire et certaines divergences y relatives ayant longuement retenu l'attention de la Délégation des finances des Chambres fédérales, notre commission a décidé de faire une inspection à l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Il s'agissait de déterminer ce qui, dans la structure de cet office et dans son fonctionnement, ainsi que dans les conditions touchant son personnel, avait contribué à détériorer la situation.

Notre commission désire soumettre ses conclusions au conseil. Elle exige notamment une réorganisation et la modification de la procédure suivie en matière de subventionnement, ainsi qu'une amélioration de la direction de l'office. Le présent rapport a été soumis au Département de l'intérieur, pour que celui-ci puisse faire part de son avis. Il en a été tenu compte, dans la mesure où il s'agit de précisions concernant les faits.

La commission vous recommande de transmettre au Conseil fédéral le postulat qu'elle a adopté au sujet de la simplification de la procédure suivie en matière d'aide aux universités.

21 janvier 1985

Au nom de la commission de gestion:
Le président, A. Rüttimann

Rapport

1 Motifs de l'enquête; procédure

11 Retards et différends en matière de subventionnement des universités

L'enquête faisant l'objet du présent rapport est la conséquence des retards apportés au traitement des affaires relatives aux subventions allouées pour les investissements des universités cantonales. Dans l'ensemble, ce sont en tout 1,173 milliard de francs qui ont été alloués et 1,098 milliard de francs qui ont été versés au titre de subventions pour ces investissements de 1969 à la fin de 1983. Une part importante de ce montant représentait des paiements par acomptes, le règlement final y relatif continuant de faire l'objet de contestations.

Depuis 1973 surtout, le nombre des retards dans le règlement des comptes de l'Office fédéral de l'éducation et de la science concernant les subventions pour les investissements a fortement augmenté. En 1976, le soin de reviser les comptes présentés par les cantons fut confié au Contrôle fédéral des finances. Par la suite, des divergences de vues se firent jour entre les autorités fédérales et les cantons quant à la reconnaissance du bien-fondé de certains comptes. Dès 1980, l'Office des constructions fédérales fut chargé de trouver un terrain d'entente pour les règlements de compte spéciaux. Il est apparu qu'une révision des directives de l'Office fédéral de l'éducation et de la science s'imposait. Sur demande circonstanciée de cet office, la Confédération universitaire présenta en 1981 une proposition y relative. En mai 1982, le Département a adopté la version révisée des directives s'appliquant au subventionnement, version qui tient compte en partie des suggestions de la Conférence universitaire.

Simultanément, un groupe de travail interdépartemental présidé par l'Office des constructions fédérales a reçu mandat de liquider les cas pendants. Jusqu'à sa dissolution, au cours de l'été 1983, ce groupe a liquidé 54 des 86 cas pendants. Durant le second semestre de 1983, aucun autre cas n'a été réglé, le département ayant accordé la priorité au traitement des nouvelles demandes présentées vers la fin de la période de subventionnement.¹⁾

Les directives s'appliquant au subventionnement que l'Office fédéral de l'éducation et de la science avait remaniées compte tenu des modifications

¹⁾ Sous le terme de «retards», on désigne les cas qui auraient pu faire l'objet d'un règlement définitif en automne 1981. Le volume des constructions pour lequel l'Office fédéral de l'éducation et de la science avait alloué des subventions jusqu'alors se monte à 1,95 milliard de francs. Lors de la dissolution du groupe de travail, les cas réglés portaient sur 1,14 milliard. Pour ce montant, les subventions fédérales ont été réduites de 28 millions de francs par rapport aux contributions allouées. Pour les volumes de construction n'ayant pas encore fait l'objet d'un règlement de compte (env. 800 mio. de fr.), le Contrôle fédéral des finances visait à réaliser encore une économie de quelque 30 millions de francs.

apportées à celles de l'Office des constructions fédérales, se heurtèrent à une nette résistance de la part des cantons. Les huit chefs des départements de l'instruction publique des cantons ayant charge d'une université s'en plaignirent auprès du précédent chef du Département fédéral de l'intérieur, qui ne donna pas suite à leur requête. En revanche, le nouveau chef du département, M. Egli, reçut les chefs de département des cantons au printemps 1983 pour un échange de vues. L'Office fédéral de l'éducation et de la science reçut pour instructions de statuer en toute bonne foi sur les demandes des cantons, s'il le fallait même contre l'avis du Contrôle des finances. On laissait à celui-ci la faculté d'introduire sur le plan interne une procédure d'opposition. Malgré cela, les cantons se montrèrent déçus, faisant valoir que les subventions allouées étaient réduites jusqu'à concurrence de 30 pour cent par rapport aux contributions demandées.

Depuis la fin de 1981, la Délégation des finances des Conseils législatifs s'est occupée de manière approfondie des retards affectant le règlement des comptes. A plusieurs reprises, elle a demandé que le nombre des cas de retard soit activement réduit et exigé que l'on prévienne de nouvelles confusions en établissant, selon des critères généralement reconnus, les décisions allouant des subventions. Elle estimait que les problèmes ne devaient pas être tirés au clair au cours de la procédure de règlement des comptes mais dès le moment d'allouer les contributions. Alors que la réduction du nombre des cas non réglés subit un arrêt à la fin de 1983, de sérieux progrès ont été réalisés depuis le printemps 1984. A la fin de l'année, le département était en mesure de communiquer qu'il n'y avait plus que 5 cas en suspens qui étaient antérieurs à l'automne 1981 et qui ne pouvaient être réglés parce que les cantons n'avaient pas encore présenté leur relevé final. C'est dire que les efforts entrepris par la Délégation des finances aux fins de réduire le nombre des cas pendants ont été couronnés de succès.

Les recherches faisant l'objet du présent rapport n'ont pas porté sur ces faits et incidents eux-mêmes, mais touchent les conditions de caractère structurel et d'ordre personnel, ainsi que les circonstances particulières aux procédures suivies dans lesquelles ces faits et incidents se sont produits. Dans ses travaux, la commission est partie de l'idée que les tâches respectives de la Confédération et des cantons, dans le domaine de l'éducation et de la science, ont déjà été définies et qu'elles ne sont pas contestées.

12 Procédure appliquée par la commission

Le 24 mai 1983, la commission a pris la décision de charger sa section compétente de prévoir une inspection ayant pour objet les subventions à verser aux universités; l'enquête devait porter sur les rapports entre la Confédération et les cantons, sur la coordination des activités des autorités fédérales et sur la situation au sein de l'Office fédéral de l'éducation et de la science. On laissa toutefois au chef du département la possibilité de prendre les mesures qui s'imposaient. Le département présenta un rapport y relatif le 29 septembre 1983. Après examen de celui-ci, la section estima qu'il

convenait de procéder à l'inspection. La commission lui donna le mandat nécessaire à cet effet lors de sa séance du 11 novembre 1983.

La section se procura une abondante documentation et entendit le directeur de l'office et un certain nombre de ses collaborateurs, ainsi que des délégations de la Conférence universitaire suisse et du Conseil suisse de la science. Elle soumit le projet du présent rapport au conseiller fédéral Egli et examina la situation avec lui le 24 mai 1984. La section reçut une réponse écrite du département sur les mesures prévues, pour sa séance du 11 septembre. Elle eut des entretiens au sujet de ces mesures avec le secrétaire général, ainsi qu'avec le directeur de l'Office des constructions fédérales et avec un représentant de l'Office fédéral de l'organisation. Le 4 octobre, la section mit au point le présent rapport à l'intention de la commission, qui l'adopta quant au fond le 9 novembre 1984. A la suite d'un deuxième entretien avec le chef du département et des remarques que celui-ci a faites par écrit sur le rapport, la section a complété son rapport en tenant compte des données les plus récentes. Le 21 janvier 1985, la commission a autorisé la publication de la présente version.

Avant de prendre cette décision, la commission s'est demandé si le présent rapport pouvait nuire aux relations – qui sont entre-temps redevenues meilleures – entre la Confédération et les cantons dans ce domaine ou si le moment choisi pour la publication était peu favorable eu égard à la procédure de consultation qui vient de débiter au sujet du deuxième train de mesures relatives à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La commission, dans sa majorité, est cependant d'avis que c'est le rôle du Parlement, qui exerce la haute surveillance, d'exposer publiquement la situation dans ce domaine, telle qu'elle l'a trouvée. En agissant ainsi, elle n'intervient nullement dans la procédure de consultation en cours. Le fait que le département disposait depuis longtemps déjà du présent rapport à l'état de projet est une raison supplémentaire de ne pas surseoir à la publication. Il n'appartient pas non plus à l'instance de haute surveillance de discuter du rapport avec les directeurs de l'instruction publique des cantons universitaires, ceci étant du ressort de l'exécutif.

2 Constatations

21 L'aide aux universités

211 Base juridique de l'aide aux universités

(Cf. le tableau synoptique en annexe)

En vertu de l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution, la Confédération a le droit de subventionner des établissements d'instruction supérieure. Des attributions plus étendues dans ce domaine lui ont été refusées lors du rejet de l'article constitutionnel sur la formation. (Elle dispose en outre d'attributions particulières dans le domaine des bourses d'étude et aux fins d'assurer le libre accès aux professions scientifiques). Pour l'essentiel, l'instruction au niveau des universités relève également de la compétence des can-

tons; en outre, la Confédération entretient elle-même deux écoles polytechniques.

Les bases de la politique fédérale en matière d'instruction ne sont donc pas uniformes. Dans le domaine des universités cantonales, la Confédération ne peut exercer une influence que dans la mesure où il lui est loisible de subordonner son aide à certaines conditions. En vertu de la loi sur l'aide aux universités (ci-après la loi) (RS 414.20), la Confédération accorde aux cantons ayant la charge d'une université d'une part des *subventions annuelles aux frais d'exploitation des universités (subventions de base)*. Ces contributions se déterminent d'après les frais pouvant être portés en compte, qui se composent des traitements et des frais de matériel ainsi que de la part des dépenses pour la formation des cliniques universitaires. D'autre part, la Confédération verse des *contributions aux investissements* des universités cantonales, à savoir pour l'acquisition de bâtiments, d'appareils, de mobilier et pour la création ou l'agrandissement de bibliothèques. Dans ce cas également, les bâtiments des cliniques universitaires ne sont pris en considération que dans la mesure où ils ne sont pas destinés à procurer des soins médicaux à la population. Selon la capacité financière des cantons universitaires, les contributions aux investissements couvrent de 40 à 60 pour cent des dépenses.

La Confédération peut influencer de la manière suivante *sur la politique suivie en matière d'instruction*. Dans l'ensemble, elle détermine l'ampleur de l'aide en fixant le volume des crédits disponibles et en les répartissant entre subventions de base et contributions pour les investissements. En outre, elle doit refuser de verser sa contribution lorsqu'un investissement apparaît injustifié, en particulier s'il est contraire aux exigences d'une coopération rationnelle entre les universités suisses ou se révèle disproportionné à son but (art. 13. 1^{er} al., LAU). Inversement, les subventions peuvent être majorées de suppléments extraordinaires si un investissement présente un intérêt national spécial (art. 12, 3^e al., LAU).

A titre d'*organe consultatif* du Conseil fédéral, la loi désigne le *Conseil suisse de la science*, qui se compose principalement de représentants de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée. Cet organisme doit procurer et soumettre à examen les bases d'une politique nationale en matière de science et de recherche. L'essentiel de sa tâche se situe plutôt dans le domaine de la recherche que dans celui de l'instruction. Il doit en premier lieu élaborer des recommandations touchant la réalisation d'une politique suisse de la science se fondant sur de très larges bases. Dans le cadre de l'aide aux universités, il établit les directives relatives au développement des universités suisses et à leur collaboration, émet des recommandations touchant la promotion de l'enseignement supérieur et donne son avis sur les propositions de la Conférence universitaire.

La *Conférence universitaire suisse* est un organe devant assurer la collaboration des universités et hautes écoles suisses. Elle se compose pour l'essentiel de représentants des cantons et des universités, du Conseil des Ecoles polytechniques fédérales et de délégués de la Confédération. Cette conférence a pour tâche d'élaborer des règles pour la répartition du travail

entre les hautes écoles, d'établir des directives sur les conditions d'admission et la reconnaissance réciproque des examens et des diplômes, d'examiner les demandes de subventions aux investissements et de présenter des propositions y relatives au Conseil de la science. En raison de la lourdeur du traitement des affaires par la conférence plénière, c'est au Comité de la Conférence universitaire qu'il incombe d'assurer la majeure partie du travail.

Aux termes de la loi, les représentants de l'administration fédérale n'ont que voix consultative tant au sein du Conseil de la science que dans la Conférence universitaire.

Le *Conseil des Ecoles polytechniques* assume la haute surveillance sur les Ecoles polytechniques fédérales et leurs établissements annexes et assure la coordination ainsi que l'ensemble de la planification des activités de ces instituts fédéraux. Le Conseil des Ecoles polytechniques est responsable vis-à-vis du Conseil fédéral de la gestion dans ce domaine. Il ne prend part à la procédure d'aide aux universités que dans le cadre de sa participation à la Conférence universitaire suisse et au Conseil de la science. Promouvoir la collaboration entre les universités et hautes écoles du pays, comme la Conférence universitaire suisse en a le devoir, est une activité qui s'étend aussi bien aux Ecoles polytechniques fédérales qu'aux universités cantonales. La politique suivie dans le domaine de la science et de la recherche, dont le Conseil de la science a charge, est réalisée en majeure partie sur le plan fédéral par les instituts relevant du Conseil des Ecoles polytechniques. C'est la raison pour laquelle les représentants de ce conseil doivent assumer des tâches de coordination au sein des deux organismes précités.

L'*Office fédéral de l'éducation et de la science* est, selon la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010) et l'ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS 172.010.15) l'unité administrative compétente en matière d'éducation et de recherche (organe de décision et d'exécution). Il lui incombe surtout de traiter les questions de principe touchant la formation et la science, notamment la politique en matière de recherche, préparer et exécuter les actes législatifs concernant la formation et la science ainsi que coordonner les travaux touchant les tâches de la Confédération en matière de formation et de science (art. 5, ch. 14, de l'ordonnance). *Compte tenu de cette situation juridique, l'office doit assurer la préparation et l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu de la loi.*

Selon l'article 19^{bis} de la loi, c'est à la Confédération qu'il incombe d'assurer la coordination entre les diverses mesures de planification des universités suisses et des hautes écoles fédérales. Dans la pratique, l'office fédéral a dû, en bonne partie, confier l'exécution de cette tâche à la Conférence universitaire. Dans le cadre de l'exécution de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS 420.0), la délimitation des attributions, d'une part, et la coordination des mesures de planification d'autre part, auront une importance particulière. Tout juste un tiers des subventions de base selon la loi peuvent être considérées comme contributions à la recherche. Il y a lieu de coordonner l'utilisation de ces moyens financiers avec celle des autres dépenses de la Confédération pour la recherche (cf. message du Conseil

fédéral concernant la loi fédérale sur la recherche, FF 1981 III 989). – Les solutions à apporter à ces questions n'ont cependant pas constitué l'objet de l'enquête dont traite le présent rapport.

Le Conseil de la science, la Conférence universitaire suisse et l'Office fédéral de l'éducation et de la science sont, sur le plan de l'organisation, situés au même niveau. A y regarder de plus près, les deux organes consultatifs précités sont toutefois directement subordonnés au Conseil fédéral alors que l'office fédéral relève du Département fédéral de l'intérieur. En fait, la plupart des propositions de ces deux organes sont cependant transmises au Conseil fédéral par le Département fédéral de l'intérieur. Cela vaut en tout cas pour la planification de la politique de la recherche, tandis que, sur le plan de la planification touchant les universités et les hautes écoles, les programmes pluri-annuels sont par exemple établis sans la participation de l'office. – *Le régime légal en vigueur ne crée entre les trois autorités aucune relation de subordination ni n'établit un droit fonctionnel de donner des instructions.*

212 Procédure propre à l'aide aux universités

Pour une période de subventionnement d'actuellement quatre ans, l'Assemblée fédérale accorde un crédit d'engagement qui se calcule d'après le montant des dépenses d'exploitation et des investissements que les cantons prévoient (art. 14 LAU). La Conférence universitaire et le Conseil de la science examinent les besoins financiers des cantons à l'intention du Département fédéral de l'intérieur. Le Conseil de la science recommande aussi au Conseil fédéral une répartition précise du crédit en subventions de base et en subventions pour les investissements.

Pour calculer les subventions de base, revenant à chaque canton, on met en rapport le montant de ses dépenses pouvant être portées en compte avec celui des dépenses de tous les autres cantons universitaires. C'est la part correspondance du montant total disponible annuellement pour les subventions de base qui est versée. Lorsque les moyens financiers mis à disposition par la Confédération n'augmentent pas dans la même mesure que les dépenses d'exploitation de base des cantons universitaires, la part des subventions s'abaisse automatiquement.

Pour le calcul des subventions destinées aux investissements, ce sont en revanche des taux fixes qui s'appliquent. Compte est tenu des demandes de contribution selon leur degré d'urgence. Le subventionnement se déroule en plusieurs étapes: selon l'ordonnance d'exécution de la loi, il faut distinguer entre la *procédure d'allocation* et la *procédure de paiement*, la première se subdivisant en une *procédure préliminaire* et en une *procédure principale*.

La *procédure préliminaire* est prescrite de manière impérative pour les projets de construction de plus de 5 millions de francs et les acquisitions d'une valeur supérieure à 1 million. Cela permet surtout d'examiner le projet quant à l'opportunité de son exécution et en vue d'assurer la coopération avec les autres universités et hautes écoles suisses.

L'examen exécuté au cours de la procédure préliminaire l'est par la Conférence universitaire, plus particulièrement par son service spécialisé en matière de construction de bâtiments universitaires; dans les cas où l'exécution de la procédure préliminaire est impérativement prescrite, le résultat de l'examen est encore soumis au Conseil de la science. L'Office fédéral de l'éducation et de la science ne participe pas à la procédure préliminaire.

Dans chaque cas particulier, le canton présente sa demande par l'intermédiaire du secrétaire général de la Conférence universitaire au service spécialisé au sein duquel coopèrent aussi les directeurs de l'Office fédéral de l'éducation et de la science ainsi que de l'Office des constructions fédérales. Ce service remet les demandes au Comité de la Conférence universitaire qui les transmet ensuite partiellement par l'intermédiaire du plénum de celle-ci au Groupe de travail de la politique universitaire du Conseil de la science, au plénum de ce Conseil. De là, chaque demande retourne au canton. Alors que le directeur de l'Office fédéral de l'éducation et de la science coopère aux travaux de tous les organismes précités, le directeur de l'Office des constructions fédérales ne collabore qu'au sein du service spécialisé; en outre un agent de l'Administration fédérale des finances n'est présent que dans les deux assemblées plénières et au sein du Groupe de travail du Conseil de la science. En revanche, le Conseil de la science et la Conférence universitaire suisse sont aussi représentés à titre réciproque dans les comités de l'autre organisme.

Au cours de la *procédure principale*, le déroulement des opérations exposé ci-dessus se répète, la demande étant transmise avec les rapports d'examen à l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Cet office détermine si le projet tient compte des intérêts de la Confédération. Il demande à l'Office des constructions fédérales de présenter un rapport et à l'Administration fédérale des finances d'exprimer son avis. Pour les montants inférieurs à 1 million de francs, l'office fait directement une proposition au Département fédéral de l'intérieur, qui statue de concert avec le Département fédéral des finances; s'il s'agit de montants supérieurs, c'est le Conseil fédéral qui décide.

Comme il n'est possible de déterminer qu'approximativement le montant des dépenses au stade de l'établissement des projets, la subvention n'est attribuée qu'en principe. Le montant alloué ne représente dans la pratique qu'un montant maximum virtuel (le renchérissement étant réservé; cf. ch. 3.1.1.4 des directives concernant les subventions du 1^{er} mai 1982, qui n'ont à vrai dire pas été reconnues par les cantons). – On ne s'entend pas sur la mesure dans laquelle l'allocation d'une subvention oblige la Confédération, en toute bonne foi, quant au montant à verser.

La procédure de paiement de la subvention vise en revanche à déterminer après l'exécution du projet, sur la base du compte présenté par le canton, le montant que la Confédération doit verser. La Conférence universitaire et le Conseil de la science ne participent pas à cette procédure. Le canton présente sa demande directement à l'Office fédéral de l'éducation et de la science, qui est chargé de l'examiner. Cet office fait revoir les comptes par l'Office des constructions fédérales qui en discute avec le canton intéressé.

L'Office fédéral de l'éducation et de la science soumet sa proposition pour avis à l'Office des constructions fédérales et établit ensuite sa décision de paiement qui – comme tous les autres paiements de la Confédération – doit être visée par le Contrôle fédéral des finances. Lorsqu'il existe des divergences de vues entre l'office et le Contrôle des finances c'est aux chefs du DFI et du DFF ou, le cas échéant, au Conseil fédéral qu'il incombe de statuer. Sinon l'Office fédéral de l'éducation et de la science établit sa décision de paiement et – lorsque le canton ne recourt pas devant le DFI – les mandats de paiement nécessaires.

213 Problèmes se posant dans la pratique en matière d'aide aux universités¹⁾

213.1 Rapports entre la Confédération et les cantons

Lorsque la loi fédérale sur l'aide aux universités fut adoptée en 1968, l'idée prédominante était que Confédération et cantons devaient assumer en commun les tâches en matière d'enseignement supérieur (mot-vedette: l'Université suisse). Lors de la revision (ratée) de la loi en 1976, on insistait encore sur cet aspect. On estimait en effet que la planification, la coordination et l'influence exercée par la Confédération dans le domaine de la politique suivie en matière d'instruction en Suisse devaient être plutôt développées. Un tournant se dessinait à vrai dire depuis 1972 déjà en ce sens que l'idée d'une direction centralisée de la politique suivie par les cantons dans le domaine de l'enseignement supérieur commençait à perdre de son importance. Au cours de ces dernières années, l'intervention des organes fédéraux se heurta à une résistance croissante, ce qui était dû pour une bonne part aux divergences de vues qui n'avaient pu être aplanies quant à la procédure de paiement des contributions pour les investissements.

Du point de vue des cantons universitaires, l'aide aux universités a fort bien fonctionné jusqu'en 1978. Les propositions de la Conférence universitaire et du Conseil de la science ont été reprises le plus souvent sans modifications dans les décisions de la Confédération. Lorsque des divergences de vues apparaissaient dans la procédure de paiement des contributions, elles pouvaient en règle générale être éliminées lors d'un entretien réunissant le conseiller d'Etat responsable, le directeur de l'Office fédéral de l'éducation et de la science ainsi que le directeur du Contrôle fédéral des finances.

Toutefois, de nombreux projets n'avaient jusqu'alors pas encore fait l'objet d'un règlement de compte (jusqu'à la fin de 1977, seuls 190 millions de francs avaient été portés en compte). C'est dire que la procédure de paiement n'avait pas encore subi avec succès l'épreuve de la pratique. Comme les divergences de vues entre Confédération et cantons qui pouvaient se

¹⁾ Quand une assertion est attribuée ci-après à l'Office fédéral de l'éducation et de la science, au Conseil de la science, à la Conférence universitaire, etc., cette assertion peut émaner d'un représentant quelconque de ces services ou organismes, cela dans la mesure où elle n'a pas été contredite au cours de l'enquête par le même service ou organisme.

produire n'avaient pas été réglées au cours de la procédure d'allocation, elles ne se manifestèrent que lors du règlement de compte. Etant donné que l'Office fédéral de l'éducation et de la science avait pris du retard dans l'exécution et que, faute de disposer des connaissances techniques nécessaires, il avait prié l'Office des constructions fédérales de procéder au premier contrôle des comptes présentés par les cantons, le conflit éclata entre le Contrôle fédéral des finances et les cantons.

En même temps, les efforts entrepris par la Confédération aux fins de réaliser des économies commencèrent à exercer leurs effets sur le plan de l'aide aux universités. Les autorités fédérales assumèrent de manière plus stricte leur fonction de contrôle sur les propositions de la Conférence universitaire et prirent des décisions divergeant davantage de ces propositions.

Dans toute l'administration, on mit davantage l'accent sur l'obligation d'utiliser de manière judicieuse, efficace et ménagère les crédits alloués (art. 31 de la loi sur les finances de la Confédération; RS 611.0). Le champ de tension existant entre les objectifs visés par la loi sur l'aide aux universités et la loi sur les finances de la Confédération commença alors à exercer ses effets de cette manière. A cela s'ajoute le fait que les cantons essayèrent pour leur part d'utiliser à fond les possibilités offertes par les subventions fédérales. Comme la part fédérale dans les dépenses d'exploitation des universités diminua toujours plus fortement alors que les taux de subventionnement s'appliquant aux investissements ne varièrent pas, on déclara comme investissements des dépenses qui, au sens de la loi, ne devaient originellement pas être considérées comme telles. Dans des relevés de compte concernant des constructions à usages multiples, on porta des dépenses qui ne servaient pas, en partie, à l'enseignement supérieur. Il était en outre d'autant plus difficile de s'entendre que l'on ne disposait pas de directives touchant l'affectation des crédits ou que de telles directives étaient contestées.

Les services fédéraux assumant les contrôles commencèrent à faire preuve de méfiance face à l'appétit des cantons; inversement, les cantons ressentirent les contrôles et les critiques qui leur étaient adressées comme une marque de défiance. Aujourd'hui, les cantons insistent sur leur autonomie dans le domaine de l'instruction et exigent que la Confédération n'applique pas à l'utilisation de ses subventions les mêmes normes qu'à celles des contributions à l'exécution par les cantons de tâches déléguées par le pouvoir fédéral. En revanche, le Contrôle fédéral des finances et l'Office des constructions fédérales demandent qu'on applique uniformément les principes établis par la loi sur les finances de la Confédération et ceux qui régissent le subventionnement des constructions. L'Office fédéral de l'éducation et de la science reconnaît avoir quelque peine à exprimer un point de vue supérieur dans ce champ de tension entre intérêts divergents.

213.2 Dépassement de compétence entre organes intéressés

La loi charge le Conseil de la science d'élaborer des conceptions et la Conférence universitaire de réaliser la collaboration entre les universités et

hautes écoles. L'Office fédéral de l'éducation et de la science n'est pas mentionné dans la loi, mais doit, selon les principes de l'organisation de l'administration exécuter toutes les tâches que la loi impartit à la Confédération. Outre la coordination de la planification des universités (art. 19^{bis} LAU), il s'agit principalement de la mise en œuvre de l'aide fédérale.

Cette délimitation des tâches n'est simple qu'en apparence. Dans la pratique, chacun des trois organismes se voit dans l'obligation d'empiéter sensiblement sur le champ d'activité des autres. Les rapports déterminés par un rang d'importance identique a pour conséquence que les doubles emplois ou les conflits de compétence qui se produisent ne sont pas éliminés ni résolus:

En tant qu'organe d'état-major du Conseil fédéral pour les questions relevant de la politique de la science et de l'éducation, l'office doit expressément assumer la tâche consistant à s'occuper des questions de principe se posant dans ce domaine. Or cette tâche se recoupe avec celle du Conseil de la science. D'autre part, l'office assume vis-à-vis des cantons, dans le domaine de la promotion de l'enseignement supérieur, la responsabilité d'un organe de décision et d'exécution. Il ne peut pas se décharger de cette tâche sur la Conférence universitaire et doit donc examiner les propositions de celle-ci selon ses propres critères. Dans la procédure d'allocation des subventions, il s'occupe par conséquent des mêmes questions que la Conférence universitaire.

Le Conseil de la science se voit, quant à lui, dans l'impossibilité de séparer ses travaux d'élaboration des conceptions de la mise en œuvre de celles-ci. C'est pourquoi il s'exprime aussi sur les demandes elles-mêmes et apprécie ce faisant la question du montant de la subvention. Ainsi il se glisse entre la Conférence universitaire et l'office fédéral.

Pour sa part, la Conférence universitaire ne se borne pas à examiner les demandes du point de vue de la coordination des universités et hautes écoles, mais se sent appelée à procéder à une appréciation générale des demandes de subvention. Ce faisant, elle anticipe en partie sur le travail de l'office. Ainsi qu'il ressort des déclarations faites devant la Commission de gestion, chacun des trois organismes se considère naturellement comme le médiateur le mieux à même de départager les intérêts en présence: la Conférence universitaire estime devoir faire le point entre la Confédération et les cantons alors que le Conseil de la science croit être un organe neutre non lié à des intérêts déterminés. Quant à l'office fédéral, il se défend tout autant contre ces prétentions que contre une prédominance des critères d'ordre financier, mais se sent placé entre l'enclume et le marteau.

Le *Conseil des Ecoles polytechniques fédérales* fait valoir ses vues sur la coordination et la planification des universités et hautes écoles directement par sa participation aux travaux du Conseil de la science et de la Conférence universitaire, sans prendre langue avec l'Office fédéral de l'éducation et de la science qui assume les tâches incombant à la Confédération dans le domaine de l'instruction et de la science. Les efforts du Conseil des Ecoles polytechniques tendant à se rendre indépendant de l'administration, et qui

sont également fondés dans ce domaine sur sa subordination directe au Conseil fédéral, se traduisent en outre par le fait que seule une partie des affaires de ce conseil est portée à la connaissance de l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Celui-ci ne dispose donc pas d'une vue sur l'ensemble de son champ d'activité. Lorsqu'il n'est pas associé au déroulement des procédures s'appliquant aux affaires du Conseil des Ecoles polytechniques, il n'est pas en mesure d'assumer la tâche incombant normalement à l'office spécialisé, qui consiste à intégrer dans le processus de décision les avis exprimés par les autres services administratifs intéressés.

Alors que la *Conférence universitaire et le Conseil de la science* n'ont pas fait de réserves à l'égard de l'autre organisme – pour le moins lors de l'audition commune devant la section DFI de la Commission de gestion – les relations entre eux et l'*Office fédéral de l'éducation et de la science* ne sont pas bonnes à l'heure actuelle. Les deux organes consultatifs reprochent à l'office fédéral de s'immiscer dans des questions relevant de la politique en matière de science et d'enseignement universitaire et de négliger sa tâche principale, à savoir l'exécution de subventionnement. Le Conseil de la science reproche à l'office d'essayer de la court-circuiter; lorsque les attributions nécessaires font défaut à l'office, il chercherait à exercer l'influence voulue par des voies détournées. Dans le cadre de la procédure de paiement de la subvention, les organes précités critiquent le fait que l'office fédéral n'examine pas lui-même tous les points de vue, mais fait apprécier par les services spécialisés de la Confédération des questions relevant du domaine de la construction ou d'ordre financier. Le Conseil de la science estime choquant le fait que ses propositions sont souvent modifiées depuis quelque temps sans que l'office prenne contact avec lui. En outre, la Conférence universitaire demande, dans l'intérêt des cantons, que la procédure d'allocation des subventions permette déjà de savoir avec certitude quel montant sera versé, cela pour empêcher que le canton doive en fin de compte s'attendre à des réductions à la fin des travaux.

En ce qui concerne l'*Office des constructions fédérales*, les organes consultatifs critiquent le fait que son directeur, tout en participant aux travaux du service spécialisé de la Conférence universitaire, prend ensuite une décision différente sur la base de l'examen de l'affaire par ses propres services. Le Conseil de la science doute que les directives de l'Office des constructions fédérales s'harmonisent avec les dispositions de la loi sur l'aide aux universités. Dans un document de travail (du 19 novembre 1982), la Conférence universitaire propose que les directeurs de l'Office des constructions fédérales ainsi que de l'Office fédéral de l'éducation et de la science n'assument pas seulement leurs responsabilités en matière de décision et d'exécution après coup, mais le fassent déjà au cours de l'examen de la demande par la Conférence universitaire. Elle regrette que l'intégration des deux directeurs dans les travaux de la conférence n'ait pas encore permis d'obtenir les effets désirés. Le Conseil de la science souhaite pouvoir disposer des résultats de l'examen du cas par l'Office des constructions fédérales déjà au moment d'établir son avis, de manière qu'il soit en mesure de s'exprimer aussi sur ces résultats.

Au *Contrôle fédéral des finances*, les organes consultatifs font grief de faire preuve de petitesse d'esprit à l'égard des cantons et d'avoir en partie remis en question, lors de l'examen des comptes, des décisions de caractère politique prises au cours de la procédure d'allocation.

Le point de vue exprimé par les services fédéraux participant à la procédure est nettement différent: Le *Contrôle fédéral des finances* n'est intervenu qu'à la demande de l'Office fédéral de l'éducation et de la science et a assumé depuis 1976, aux fins de décharger cet office, une tâche que celui-ci aurait, en soi, dû exécuter lui-même. Si des conflits d'intérêts qui ne s'étaient pas manifestés jusqu'alors sont apparus au grand jour, cela est dû au fait que le *Contrôle fédéral des finances* a appliqué les dispositions de la loi sur les finances fédérales. Depuis l'été 1983, il se borne de nouveau à procéder comme d'ordinaire à des contrôles par sondages.

L'*Office des constructions fédérales* a en particulier pour tâche d'exprimer un avis sur les questions touchant l'octroi de subventions fédérales pour des constructions. Alors que l'Office fédéral de l'éducation et de la science n'avait pas recouru à son concours dans ce domaine, le chef du Département fédéral de l'intérieur a placé l'office des constructions à la tête d'un groupe interdépartemental de travail chargé de traiter les nombreuses affaires de règlement de compte où des divergences de vues s'étaient fait jour entre le *Contrôle fédéral des finances* et le canton intéressé. Depuis que le groupe de travail a été dissous, l'office des constructions assiste l'office de l'éducation et de la science en tant que service chargé d'apprécier les cas.

Dans le cadre de sa participation aux travaux du service spécialisé de la Conférence universitaire, le directeur de l'Office des constructions fédérales a dû exprimer des réserves en de nombreux cas étant donné qu'à son avis, l'examen des demandes avait été effectué sur la base de données insuffisantes et que les rapports d'examen n'avaient été remis aux membres que très peu de temps avant les séances.

De l'*avis de l'Office fédéral de l'éducation et de la science*, les difficultés résultent de la structure compliquée des organismes traitant de la politique à suivre sur le plan de l'enseignement supérieur. En raison de la propre responsabilité des responsables cantonaux des universités, des exigences du fédéralisme coopératif tel qu'il s'exprime dans la Conférence universitaire, ainsi que de la notion du «service de milice», personnifiée par le Conseil de la science, le cours des processus de décision s'avère plus compliqué et ardu dans ce domaine que pour d'autres subventions fédérales.

Bien que l'ordonnance d'exécution de la loi soit explicite, elle laisse une marge de manœuvre suffisante à l'appréciation dans la pratique. L'activité actuellement exercée par le Conseil de la science et la Conférence universitaire est toutefois ressentie au sein de l'Office fédéral de l'éducation et de la science comme une immixtion dans des affaires relevant de son cahier des charges. Une comparaison avec l'activité des ministères de l'éducation de pays étrangers met nettement en évidence cette situation. Selon l'avis de l'office, les deux organes consultatifs devraient se limiter, également en ce qui concerne l'exécution de la loi sur l'aide aux universités, à une apprécia-

tion générale des demandes. Or, si la Conférence universitaire et le Conseil de la science veulent procéder à un examen préalable détaillé par l'intermédiaire de ses groupes d'experts, comme c'est le cas aujourd'hui, cela n'a de sens pour l'office que dans la mesure où ces organes se fondent sur les mêmes critères d'appréciation que l'administration utilise pour l'examen ultérieur des cas. C'est pourquoi l'office demande aux organes consultatifs de reconnaître les directives édictées par le DFI en matière de subventionnement.

Pour le reste, l'office regrette que, grâce à leur statut indépendant, les secrétariats de la Conférence universitaire et du Conseil de la science occupent, sur le plan de la politique suivie dans les domaines de la science et de l'enseignement supérieur une position plus forte que celle qui leur a été attribuée. Le fait que les deux secrétariats ne sont pas assumés – comme c'est le cas pour les autres commissions consultatives – par le service correspondant de l'administration, représente une source de conflits entre les trois organismes. La structuration des secrétariats est aujourd'hui également la cause de doubles emplois et de complications car, pour chaque affaire traitée, un dossier distinct est établi par chacun des trois organismes avec une classification différente.

Enfin, l'office se défend contre le reproche d'avoir eu des retards dans le traitement des demandes en faisant valoir qu'il ne dispose pas de suffisamment de personnel pour l'exécution de ses tâches et que, très longtemps, ni le département ni le Conseil de la science n'auraient établi les directives nécessaires pour l'aide aux universités.

Comparativement aux autres offices fédéraux, l'Office fédéral de l'éducation et de la science devrait, comme il le regrette, faire face à une forte dispersion des attributions en matière de décision et de contrôle, attributions qu'il doit partager avec l'Administration des finances, le Contrôle fédéral des finances, l'Office des constructions fédérales, l'Office fédéral de la justice et le Secrétariat général du DFI. Au sein de l'administration fédérale, cet office doit se défendre pour que la priorité ne soit pas accordée à des considérations d'ordre financier; il estime plutôt que la politique financière doit en l'occurrence être axée sur la politique suivie en matière de science et d'enseignement supérieur, mais se voit dans l'impossibilité de trancher le dilemme sans préalable politique.

22 Problèmes se posant au sein de l'Office fédéral de l'éducation et de la science

221 Aperçu général

L'Office fédéral de l'éducation et de la science a été créé en 1969 en vertu de la loi fédérale sur l'aide aux universités (LAU) à partir du Bureau du Délégué aux questions d'énergie atomique; il a en outre repris une partie des tâches confiées au Secrétariat général du DFI. Aujourd'hui, l'office comprend un état-major de collaborateurs occupant une quarantaine de personnes (env. sept de plus qu'en 1972). Il se subdivise pour l'essentiel en

quatre sections spécialisées et en services administratifs généraux. Le secrétariat du Conseil de la science lui est rattaché administrativement, sans que l'office ait la compétence de donner des instructions. La section de la recherche générale doit élaborer les bases d'une promotion de la recherche correspondant aux objectifs fixés. Une deuxième section s'occupe de la recherche énergétique et spatiale (une partie de ces tâches a été récemment transférée à l'Office fédéral de l'énergie). Quant à la troisième section, qui s'occupe des questions relevant de l'enseignement supérieur, elle fait plus spécialement l'objet de l'enquête en cours. La quatrième section traite, sous la dénomination d'«Education générale et bourses» de questions relatives aux écoles du niveau moyen et du financement de la formation.

Les tâches incombant aux sections et aux collaborateurs sont fixées dans des cahiers des charges et planifiées dans des programmes de travail annuels. Il n'existe pas actuellement de règlement interne. Ce sont surtout les difficultés qui ont surgi dans l'exécution de la loi sur l'aide aux universités qui ont, au cours des années 1980 à 1982 conduit à une réexamen des activités de l'office par l'Office fédéral de l'organisation. Compte tenu des résultats de ce réexamen, on a créé en 1982 un poste de sous-directeur auquel ont été confiées l'organisation de l'office et la direction des affaires intérieures, le directeur ayant pour tâche de s'occuper des questions de principe se posant en matière d'instruction et de recherche ainsi que des relations de l'office avec l'extérieur. Cette solution n'a cependant pas été appliquée de la sorte dans la pratique. La fonction de sous-directeur correspondrait plutôt à celle d'un chef d'état-major. En outre, une enquête approfondie exécutée par l'Office fédéral de l'organisation sur l'activité de la section de l'enseignement supérieur n'a jamais été menée à terme. En juin 1983, la partie de la section s'occupant du subventionnement des universités a été temporairement subordonnée au sous-directeur aux fins d'accélérer le rythme du traitement des affaires y relatives.

222 L'exécution de l'aide aux universités par l'office fédéral

Traiter les affaires de subventionnement constitue la principale tâche de la section de l'enseignement supérieur, qui occupe environ dix personnes. Outre le chef de la section, trois collaborateurs scientifiques s'occupent complètement ou en partie de la procédure d'allocation (procédure principale). La procédure de paiement est assumée par un service de revision comptant trois fonctionnaires spécialisés. Trois fonctionnaires d'administration s'occupent de l'enregistrement et des tâches administratives.

Ce sont surtout les *collaborateurs scientifiques*, appelés en partie à assumer d'autres tâches en dehors du subventionnement, qui sont contraints depuis longtemps déjà de différer souvent l'exécution de leur tâche première pour s'occuper d'affaires encore plus pressantes. Il s'agit principalement en l'occurrence du contrôle ultérieur d'examens préliminaires de cas exécutés par la Conférence universitaire et le Conseil de la science quant au droit au subventionnement et au montant de la contribution. Bien que ce travail ait

plutôt le caractère d'une tâche d'exécution d'ordre administratif, ceux qui doivent s'en occuper sont des personnes ayant une formation d'avocat, d'économiste ou de linguiste.

L'effectif du service de revision ayant été complété par l'engagement d'un fonctionnaire spécialement qualifié et les postes vacants ayant été réoccupés, la perspective existe aujourd'hui que les problèmes qui se posent dans ce domaine puissent être résolus à satisfaction. L'Office fédéral de l'organisation essaie d'améliorer le rendement de la chancellerie par l'introduction du traitement électronique des données.

Lors de leur audition, les collaborateurs de la section ont regretté que l'office n'ait pas reçu un mandat précis réglant l'exécution, estimant que l'ordonnance n'est pas suffisamment claire. De même, la collaboration avec les autres offices fédéraux et avec les organes consultatifs (Conférence universitaire et Conseil de la science) leur apparaissait réglée de manière imprécise. Dans ces conditions, on était dans l'impossibilité de remédier à cette situation par ses propres moyens. On manquait toujours de directives s'appliquant à la pratique en matière de subventionnement des universités. On attendait que de telles directives soient établies par les organes supérieurs, en particulier par le Conseil de la science.

Les programmes d'activité de la section n'ont pas pu tenir; celle-ci travaillait continuellement sous pression, allant au plus urgent. La volonté de rechercher de nouvelles solutions semblait faire défaut. On considérait que les causes des insuffisances constatées dans l'exécution des tâches ne se situaient pas dans l'office. On s'accommodait très bien de cette situation, pourtant fort peu satisfaisante.

223 La direction de l'office

Le *directeur de l'office* est un professeur de mathématiques renommé, qui a assumé précédemment les fonctions de délégué du Conseil fédéral aux questions d'énergie atomique. Il est à la tête de l'office depuis sa création. Lors de ses auditions par la section, il a lui aussi estimé que les difficultés auxquelles se heurte l'office résident pour l'essentiel dans les conditions de travail imposées par des circonstances extérieures. A son avis, la tâche consistant à ramener à un dénominateur commun les exigences opposées de la Confédération et des cantons ne saurait être menée à bien dans le cadre des structures existant actuellement sur le plan de l'office. Aussi demande-t-il que les autorités dont celui-ci relève édictent des directives et donnent des instructions d'ordre politique. Les difficultés qui se présentaient sur le plan interne étaient, à son avis, dues principalement au manque de personnel.

224 Essais de réorganisation

L'Office fédéral de l'organisation s'occupe déjà depuis quelques années des problèmes qui se posent à l'Office fédéral de l'éducation et de la science.

Dans son premier rapport datant de 1980, il a déjà reconnu que les tâches incombant à cet office étaient insuffisamment définies par rapport à celles des autres services fédéraux s'occupant de l'enseignement et de la science. Les essais tendant à approfondir l'analyse de la situation et à rechercher des solutions avec la coopération du directeur et des principaux collaborateurs de l'office n'ont pas donné de résultats tangibles. Dans un rapport de 1982, l'office de l'organisation a proposé plusieurs solutions. Sur ce, le département a décidé de charger un vice-directeur de la gestion administrative de l'Office fédéral de l'éducation et de la science et de confier au directeur les tâches d'ordre primordial et le soin de représenter l'office sur le plan suisse et à l'étranger.

Lors du choix du sous-directeur, le département et le Conseil fédéral exigèrent une nette délimitation des tâches qui attribuait notamment au directeur de l'office le soin de traiter les questions d'ordre fondamental se posant dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, d'élaborer les programmes d'aide aux universités à moyen et à long terme ainsi que d'entretenir les relations avec d'autres institutions. Quant au sous-directeur, il était chargé d'assumer l'organisation et la direction intérieure de l'office.

Cet ordre de choses fut cependant modifié sur le plan intérieur en ce sens qu'on laissa au directeur pleine responsabilité quant à l'ensemble des activités de l'office, comme c'était précédemment le cas. Dans ces conditions, le sous-directeur n'assuma que les fonctions d'un suppléant, libéré de la responsabilité qu'il aurait dû assumer sur le plan des affaires en matière d'éducation et de science et uniquement compétent pour l'organisation de l'office et son bon fonctionnement.

23 Variantes de solution examinées

Toute une série de propositions peuvent être tirées des données dont dispose la commission ainsi que des auditions. Nous les exposons brièvement ci-après sans porter de jugement sur leur valeur:

231 Sur l'organisation et la procédure d'aide aux universités

Il serait possible de réaliser une simplification importante dans la procédure d'allocation de subventions pour les investissements en revisant la loi sur l'aide aux universités dans le sens que les contributions de la Confédération pourraient être fixées *forfaitairement*. Aussi l'allocation d'une subvention fédérale créerait-elle la sécurité nécessaire quant au versement ultérieur de la contribution.

Etant donné que la loi en vigueur prévoit la participation de la Conférence universitaire et du Conseil de science à la procédure d'allocation, une accélération de la procédure ne serait concevable, le cas échéant, qu'à la faveur d'une *délégation de compétence* aux présidents des deux organes consultatifs.

Une autre simplification de la procédure dépend de son *appréciation sur le plan politique*: soit on met les aspects politiques au premier plan et accorde pour cette raison un poids prépondérant à la Conférence universitaire dans le cadre de la procédure, soit on voit dans le subventionnement des universités plutôt un problème d'exécution de caractère interne. Dans le second cas, la Conférence universitaire et le Conseil de la science n'auraient plus guère de rôle à jouer dans le traitement des demandes de subventions.

En cherchant des solutions permettant de simplifier la procédure, il faudra tenir compte du fait que, dans les années 90, on construira vraisemblablement *moins de grands bâtiments universitaires* et qu'on sera appelé dans une beaucoup plus large mesure à transformer des bâtiments existants et à en améliorer l'aménagement (recul du nombre des étudiants). Une nouvelle loi sur l'aide aux universités qui viserait à résoudre les problèmes se posant dans le passé ne tiendrait pas compte de l'évolution future. La diminution du nombre des nouvelles grandes constructions aura plutôt tendance à désamorcer l'acuité des exigences d'ordre politique.

La *revision de la loi sur l'aide aux universités* réalisée en 1976 avait pour objectif d'opérer une nette séparation entre les domaines des conceptions et de la planification à traiter du point de vue politique d'une part, de l'exécution de caractère administratif d'autre part. En ce qui concerne le Conseil de la science et la Conférence universitaire, le message du Conseil fédéral (ch. 131.5) reconnaissait les manques suivants en matière d'organisation:

Nous avons exposés sous chiffre 121.5 les tâches et les particularités des organes consultatifs – le Conseil de la science et la Conférence universitaire suisse – institués par la loi sur l'aide aux universités. Le premier de ces organes devant se consacrer principalement à l'élaboration d'une conception, on attendait de la Conférence qu'elle assure une coordination pratique. Cette répartition des tâches n'a en fait pu être réalisée que partiellement. Les dispositions relatives à la composition ne permettent pas, par exemple, une nette séparation entre ces deux organes, puisque plusieurs personnalités sont d'office membres de l'un et de l'autre. Il en résulte fréquemment que considérations scientifiques et aspects politiques sont étroitement mêlés.

En ce qui concerne la Conférence universitaire, le grand nombre de ses membres ainsi que la multiplicité des intérêts souvent opposés qui y sont représentés en font un appareil très lourd, où les décisions ne peuvent être prises qu'avec difficulté. De plus, cet organe cumule plusieurs fonctions bien distinctes: fonction politique en tant que représentant des directions cantonales de l'instruction publique, et scientifique en tant que conseil des universités réunissant les recteurs, les assistants et les étudiants; enfin, elle exerce la fonction de centre de rencontre et d'échange de vues en matière de politique académique, où s'affrontent la politique, les universités, l'économie privée et d'autres milieux intéressés. La Conférence est ainsi un lieu où se déroule le jeu des rapports et tensions caractérisant la politique universitaire (cantons – Confédération, cantons «universitaires» – cantons sans universités, Etat – universités, universités cantonales – hautes écoles fédérales, corps enseignant – étudiants).

Le Conseil de la science, organe appelé à établir des principes directeurs, a toutefois été mis à trop forte contribution par des tâches d'importance mineure telles que l'examen d'un grand nombre de demandes de subventions peu élevées; le traitement des problèmes généraux qui se posent en matière politique universitaire et de recherches en a été rendu plus difficile.

C'est pourquoi le Conseil fédéral voulait alors créer une *Conférence des gouvernements cantonaux*, placée sous la présidence du chef du Département fédéral de l'intérieur, qui devait se composer des chefs des Départements de l'instruction publique des cantons universitaires ainsi que de deux représentants des cantons sans universités. Cette conférence aurait eu à statuer sur les objectifs et les bases de la planification ainsi qu'à proposer au Conseil fédéral le programme pluri-annuel d'aide aux universités. L'exécution de ce programme sur la base du budget annuel aurait été l'affaire exclusive de l'administration fédérale.

Le *Conseil de la science* ne devrait, même si l'on maintenait pour le reste la procédure en vigueur, ne plus être associé à la procédure d'allocation. En tant qu'organe chargé d'élaborer les conceptions, il ne devrait pas s'occuper plus en détail des divers projets.

Si les offices fédéraux ont à prendre leurs décisions dans le cadre des organes consultatifs (*Conseil de la science* et *Conférence universitaire*), les *secrétariats* de ces organes doivent être dirigés par l'Office de l'éducation et de la science. Ainsi seulement cet office serait en mesure de diriger de manière adéquate l'examen préalable des affaires. De toute façon, il est habituel que les secrétariats des commissions soient tenus par l'office compétent à raison de la matière.

232 Sur l'organisation et la direction de l'office

Les modifications apportées au sein de l'office ne peuvent être judicieuses que si l'on apporte simultanément des corrections à la procédure d'aide aux universités et dans les relations de l'office avec les autres organes et services qui participent à la procédure.

- Personne n'a proposé de changements importants sur le plan de l'organisation. On a examiné la possibilité de ne plus occuper de personnes ayant une formation universitaire pour l'exécution du subventionnement des universités ou de *mettre fin à la séparation entre personnel chargé d'allocation et agents s'occupant de la procédure de paiement*.
- Le directeur de l'office s'est efforcé depuis longtemps de renforcer la position de la direction *en créant deux divisions* (l'une pour les questions touchant l'enseignement supérieur, l'autre pour celles qui relèvent de la recherche). Ainsi la représentation de l'office à l'extérieur serait facilitée par la présence de fonctionnaires d'un rang supérieur.

3 Conclusions

31 Appréciation des constatations faites

311 Organisation de l'aide aux universités et procédure selon la loi de 1968

L'aide que la Confédération accorde aux universités montre bien la grande importance que revêtent pour notre pays la formation et la recherche uni-

versitaires. Faire du mieux possible – dans les limites des moyens dont dispose la Confédération – pour que ces objectifs puissent être atteints, tel est le but poursuivi par la loi et par conséquent aussi la tâche des autorités fédérales. Pour comprendre la réglementation adoptée ainsi que la pratique suivie par la Confédération en matière de subventionnement, il faut se reporter aux conditions qui régnaient à cette époque. La période d'essor économique fut également une période où l'on sacrifiait volontiers à la planification et où l'on croyait que l'on pouvait un peu tout réaliser. Dans le domaine de l'enseignement régnait une ambiance d'euphorie, qui s'est traduite sur le plan politique par une conception de l'instruction faisant de celle-ci une tâche incombant en commun à la Confédération et aux cantons, voire par l'idée de l'«Université suisse». La loi fédérale sur l'aide aux universités et la pratique suivie initialement sur le plan de l'exécution étaient caractérisées par l'idée de la reconnaissance à témoigner aux cantons ayant la charge d'une université, lesquels rendaient d'importants services à l'ensemble de la Suisse.

Comme dans nombre d'autres domaines, les années septante apportèrent un certain désenchantement qui exigea de reconsidérer les choses. Dans le domaine de l'aide aux universités, ce n'est en partie qu'aujourd'hui qu'on s'est mis à réviser son jugement. L'attitude fort peu critique observée par la Confédération à l'égard des cantons universitaires a eu longue vie et doit aujourd'hui faire place à une vue plus réaliste des intérêts réciproques de la Confédération et des cantons.

L'idée de la communauté d'intérêts a conduit en 1968 à la création de la procédure permettant de fonder les décisions sur une base aussi large que possible. Tous les organismes directement ou indirectement touchés dans le domaine de la pratique, de la politique et de la science devaient participer au processus de décision. Cet objectif fort louable en soi a conduit à l'adoption d'une procédure extrêmement lourde dans laquelle au moins trois organes examinent à la suite les uns des autres ou concurremment les mêmes questions, ou des problèmes de même nature, mais appliquent ce faisant des critères différents et exigent chacun des attributions correspondantes. Les exigences en matière de coordination et les conflits qui en résultent sont la cause de difficultés toujours plus ardues, les organismes intéressés s'étant habitués à étendre leur influence au-delà de ce qui est nécessaire.

La Conférence universitaire et le Conseil de la science demandent pratiquement de jouer dans la procédure de subventionnement un rôle prépondérant par rapport à l'Office fédéral de l'éducation et de la science. De plus, pendant longtemps, ils ont refusé de suivre les directives de la Confédération pour le subventionnement des universités. (Une solution à ce problème a été trouvée d'un commun accord tout récemment seulement). Etant donné que l'office reconnaissait dans une large mesure les structures du pouvoir auquel il doit faire face, il se développait une pratique selon laquelle l'office attendait qu'on lui impose de l'extérieur les principes qu'il devrait établir lui-même.

La division de la procédure d'allocation des subventions en une procédure préliminaire et en une procédure principale permet il est vrai aux organes

consultatifs (Conférence universitaire et Conseil de la science), d'exercer en temps voulu une influence coordinatrice sur la réalisation des constructions universitaires. Il en résulte cependant une grande dépense de forces et la position des deux organes à l'égard des autorités fédérales s'en trouve renforcée. Cela procure aux cantons une sécurité illusoire: étant donné que la procédure préliminaire se déroule à l'exclusion des autorités fédérales (qui n'ont qu'une voix consultative au sein des organes précités), le canton qui demande la subvention ne connaît que l'opinion exprimée sur son projet par les autres cantons et le Conseil de la science; de ce fait, il a, cela se comprend aisément, tendance à considérer cette opinion comme étant celle des autorités fédérales. C'est sur cette base que se fondent, dans le canton, les décisions politiques touchant le projet. Lorsque le projet ayant fait l'objet d'une décision sur ce plan est soumis à la procédure principale, la Conférence universitaire et le Conseil de la science se considèrent en toute bonne foi comme liés pour l'essentiel à leur promesse précédente; ainsi l'Office fédéral de l'éducation et de la science se trouve déjà en présence d'une situation largement établie au moment où il reçoit pour la première fois la demande à traiter. Dans ces conditions, il est compréhensible mais non justifié qu'on ait autrefois eu tendance à reprendre purement et simplement les propositions du Conseil de la science et qu'on ait inutilement différé les règlements des difficultés jusqu'au stade de la procédure de paiement.

312 Le déséquilibre entre les organismes intéressés

Tant la procédure juridiquement réglée que le jeu des forces entre politiciens, directeurs d'universités et chercheurs qui s'est traduit par l'adoption de règles informelles, détermine la position de faiblesse de l'office qui n'assume que des fonctions administratives et d'exécution.

La Conférence universitaire s'occupe au-delà de ces tâches de coordination de l'examen des demandes de subventionnement sous tous leurs aspects. La même remarque s'applique au Conseil de la science, dont l'activité ne se limite pas à l'intégration des projets dans les conceptions propres à sa politique de développement scientifique. Ainsi les deux organes consultatifs ont outrepassé leurs attributions. Lorsque ce fait se complète de l'exigence voulant que l'office fédéral prenne contact avec eux avant d'établir des propositions qui diffèrent de l'avis qu'ils ont exprimé, il en résulte une usurpation de compétence. A la rigueur, cela paraît compréhensible, dans la mesure où l'office ne s'est pratiquement pas opposé à cette évolution, qui a conduit, en fait, à un transfert de compétence. La même critique s'applique à l'exigence réclamant l'«intégration» des directeurs des offices compétents dans les deux organismes. On vise de la sorte à obtenir que les directeurs fondent leur appréciation sur le résultat des travaux préparatoires exécutés par le service spécialisé de la Conférence universitaire ou un groupe de travail du Conseil de la science, au lieu de prendre pour base les données fournies par leurs propres services. Ainsi, les directeurs seraient amenés à violer grossièrement leur responsabilité d'organes de décision et d'exécution. C'est la

raison pour laquelle il importe de laisser aux représentants de la Confédération la possibilité d'en arriver à d'autres conclusions que les organes consultatifs d'après les résultats de l'examen effectué par leurs services. Il y a lieu d'apprécier de la même manière l'exigence du Conseil de la science, qui voudrait pouvoir asseoir son jugement sur les résultats de l'examen exécuté par l'Office des constructions fédérales. Cela comporterait également le danger que le rapport de forces entre les organes consultatifs et les organes administratifs de décision soit complètement inversé.

Le désir exprimé par les cantons, qui voudraient que la procédure d'allocation de subventions crée déjà une certitude quant au montant effectif de la contribution qui sera versée, est également irréalisable. Le désir des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique de ne pas avoir à défendre devant leur parlement des réductions de la subvention fédérale après l'achèvement du projet est certes compréhensible. Toutefois, comme les décisions cantonales sont prises avant l'introduction de la procédure principale, il n'est jamais possible de déterminer le montant de la contribution fédérale à ce moment-là. De même, au moment où la décision d'allouer la subvention est prise, on ne peut créer une certitude que dans la mesure où des directives précises et généralement reconnues en matière de subventionnement permettent de mieux prévoir la part donnant droit à subvention des dépenses faisant l'objet du règlement de compte. Comme pour les autres subventions de la Confédération, les difficultés qui se présentent en l'occurrence résultent du fait que ces contributions procèdent en règle générale du même modèle fondamental s'appliquant à l'allocation et au paiement sur la base des dépenses prouvées. Comme d'une part le département exige maintenant des projets plus avancés et que d'autre part, il a édicté de nouvelles directives concernant les subventions, il ne devrait plus y avoir de graves problèmes à l'avenir, pour autant que ces mesures puissent être appliquées dans la pratique.

Les exigences précitées sont l'expression de la tendance qu'ont la Conférence universitaire et le Conseil de la science à disposer eux-mêmes des deniers de la Confédération. La marge de manœuvre et le champ de responsabilité de l'Office fédéral de l'éducation et de la science s'en trouvent rétrécis. Cet office ne s'oppose pas de façon suffisamment nette aux efforts des organes consultatifs. Il incomberait à l'organe de décision et d'exécution de faire prendre en considération, en sus des intérêts des cantons, des universités et de la recherche, le point de vue de la Confédération et les intérêts que défend celle-ci en dehors de l'aide aux universités. Son devoir serait également de faire respecter les principes du contrôle administratif et de la gestion financière. Or l'office n'assume pas de manière suffisante la tâche consistant à assurer à l'échelon supérieur l'équilibre entre les divers intérêts en présence.

Dans l'ensemble, on constate que sur le plan pratique, le secteur de l'aide aux universités est caractérisé par un déséquilibre entre les divers organes impliqués. Les cantons ayant la charge d'une université ont une position trop forte. Les organes extérieurs à l'administration, qui ne sont soumis eux-mêmes à aucun contrôle administratif ont un poids excessif. Dans un

système démocratique voulant que tout exercice du pouvoir soit soumis à un contrôle démocratique, on peut se demander s'il est bien normal que lesdits organes jouent parfois le rôle de décideurs.

313 Confusion entre politique et exécution

En 1976 déjà, le Conseil fédéral avait reconnu que la division souhaitable du travail et la mise en regard des points de vue scientifiques et politiques n'avaient pas été réalisées dans le cadre de la procédure en vigueur. C'est pourquoi il a proposé une nette séparation entre planification et exécution dans son message à l'appui d'une nouvelle loi sur l'aide aux universités. Or une telle séparation fait encore défaut à l'heure actuelle. Lors de la détermination des crédits pluri-annuels, la formation de la volonté politique a lieu de manière pertinente. Quant à la réalisation de l'aide fédérale allouée pour les divers projets, elle devrait en revanche satisfaire le plus possible aux impératifs de la sécurité du droit que doit respecter une exécution bien ordonnée sur le plan administratif. Au contraire, le subventionnement des universités se déroule sous la pression d'une forte communauté d'intérêts entre les cantons ce qui est contraire au principe du contrôle administratif.

Un exemple typique en est les critiques adressées par les cantons à l'examen des comptes par le Contrôle fédéral des finances. Selon les constatations de la Délégation des finances des Chambres fédérales, qui s'est occupée de manière approfondie des affaires contestées, le Contrôle fédéral des finances n'a fait que remplir la tâche qui lui incombe. Ce faisant, il s'est heurté à de nombreuses réclamations injustifiées des cantons. Comme la section de la Commission de gestion a pu le constater, on peut trouver en l'occurrence quelques exemples vraiment étonnants d'une mise à contribution manifestement exagérée de l'aide fédérale. On a même parfois l'impression que les cantons universitaires ont à cette occasion cédé à la tentation d'utiliser des subventions fédérales pour des tâches qui n'ont rien à voir avec l'éducation. Ce comportement, peu économe des deniers publics, exige qu'une attention plus forte soit accordée au principe du contrôle administratif dans le domaine de l'aide aux universités.

314 Attitude imprécise de l'Office fédéral de l'éducation et de la science vis-à-vis des cantons et de la Conférence universitaire

Comme toute autre aide fédérale, l'aide aux universités doit satisfaire à diverses exigences. Il importe qu'elle prête aux cantons un soutien efficace dans l'exécution de leurs tâches en matière d'instruction supérieure, mais en même temps user de façon ménagère des moyens financiers mis à disposition par la Confédération. L'aide fédérale doit en un mot être économique tant du point de vue du canton que de celui de la Confédération. C'est là la source d'une certaine tension car la loi réglant la matière accorde une prio-

rité à l'idée de l'aide aux cantons alors que la loi sur les finances de la Confédération met l'accent sur le caractère économique des dépenses. Aussi chaque conception relevant de l'aide aux universités doit-elle veiller à tenir compte des deux points de vue.

L'Office fédéral de l'éducation et de la science s'est, d'une part, toujours efforcé d'élaborer pour la Suisse une conception de la politique à suivre en matière d'enseignement supérieur. D'autre part, il n'est jamais arrivé à établir des conceptions praticables d'une politique de subventionnement équilibrée et de l'imposer aux cantons. Partant de l'idée louable de venir en aide aux cantons dans ce domaine, il a négligé les autres intérêts de la Confédération.

Si, face à la section de la Commission de gestion, l'office déplore sa situation vis-à-vis du Conseil de la science et de la Conférence universitaire de même que l'absence de directives et de bases de décisions précises en matière d'aide aux universités, il n'avait jamais soumis au département de propositions touchant la manière de remédier à ces carences.

Jusqu'à aujourd'hui, on ne dispose pas d'une analyse des rapports de l'office avec les cantons, les deux organes consultatifs et les autres services fédéraux intéressés. On manque surtout d'une analyse des entraves à l'exécution, qui rendent difficile l'accomplissement de la tâche incombant à l'office. Les conditions régnant effectivement sur le plan des intérêts, qui influent sur la procédure d'allocation des subventions, ne sont pas élucidées. L'office n'a pas de conception exacte de l'attitude à observer à l'égard des cantons, de la Conférence universitaire, du Conseil de la science, du Conseil des Ecoles polytechniques et des autres offices fédéraux.

C'est précisément dans les rapports avec les autres offices fédéraux qu'on peut constater que l'Office de l'éducation et de la science se sent davantage lié aux universités cantonales et aux organes consultatifs que proche des autres services fédéraux et qu'il a par conséquent de la peine à épouser le point de vue supérieur de la Confédération. Le directeur de l'office a déclaré devant la Commission de gestion que, dans l'ensemble, ses services avaient pu établir par le passé une fructueuse collaboration avec le Conseil de la science et la Conférence universitaire. Ce n'est que récemment que ce climat de bonne coopération aurait été détérioré par une intervention par trop active d'autres services fédéraux dans le processus de subventionnement. Ainsi l'office se trouvait en contradiction tant avec sa tâche proprement dite qu'avec le fait qu'il a dû lui-même – pour cause de trop forte mise à contribution de ses services – demander l'aide de l'Office des constructions fédérales et du Contrôle fédéral des finances. Notons qu'il incombe à l'office de recueillir l'avis des autres services intéressés sur le plan fédéral, d'en dégager une vue d'ensemble, d'en assurer la représentation générale vis-à-vis de l'extérieur et d'en assumer la responsabilité complète.

315 **Problèmes se posant au sein de l'Office fédéral de l'éducation et de la science**

En examinant les problèmes qui se posent au sein de l'Office fédéral de l'éducation et de la science, il faut toujours tenir compte du fait qu'une notable partie des difficultés est due à une définition insuffisante des attributions de l'office par rapport aux autres organismes intéressés. Les difficultés d'ordre interne et externe sont étroitement liées les unes aux autres.

Le directeur et plusieurs collaborateurs de l'office ont recherché les causes des retards apportés à l'accomplissement de leurs tâches en matière d'exécution ainsi que des insuffisances affectant celle-ci dans des circonstances extérieures au champ de responsabilité de l'office. En ce qui concerne les retards, on a rendu responsable le manque de personnel; quant aux problèmes se posant sur le plan de la pratique, on insiste sur l'absence de directives s'appliquant à l'aide aux universités, directives qui devraient être établies par le Conseil de la science ou par le département.

Existe-t-il véritablement un manque de personnel au sein de l'office? Il n'est pas possible d'apprécier valablement cette question en se fondant sur les résultats de l'inspection. Du personnel supplémentaire aurait incontestablement contribué à accroître les prestations. Mais aussi longtemps que des doutes importants subsisteront quant à l'efficacité des méthodes de travail et de direction des affaires, il serait pour le moins inopportun d'augmenter durablement l'effectif du personnel. En revanche l'application de directives précises sur le subventionnement apporterait un sensible allègement. Il est regrettable qu'il ait fallu attendre 15 ans pour disposer de directives qui puissent être acceptées par tous les intéressés.

Pour ce qui est des rapports de l'office avec les autres organismes et services qui s'occupent de questions dans les domaines de l'instruction et de la science, force a été de constater qu'il ne s'acquitte qu'insuffisamment de sa tâche consistant à représenter le point de vue supérieur de la Confédération. On ne dispose pas d'une conception d'ensemble sur la tâche, le rôle et le statut attribués à l'office dans ce domaine. Pas plus que pour les relations avec l'extérieur, il n'y a d'idée générale pour régir les relations à l'intérieur de l'office.

Le département et l'office de l'organisation s'efforcent depuis plus de quatre ans d'assainir la situation fâcheuse dans laquelle se trouve l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Toutes les mesures prises jusqu'à présent ont été vaines.

La nomination d'un vice-directeur n'aurait pu avoir d'effet positif que si celui-ci avait vraiment déchargé le directeur de l'office de la gestion des affaires internes. Le département n'a cependant pas procédé à la délimitation précise des attributions entre le directeur et le vice-directeur. Dans ces conditions, l'engagement d'un sous-directeur n'a pas permis de résoudre les problèmes de direction. Le sous-directeur va quitter prochainement l'office à sa propre demande.

La section de la Commission de gestion a, pour l'essentiel, terminé son inspection en avril 1984 déjà et a remis ses conclusions au chef du département afin qu'il puisse donner son avis et en tirer parti. Lors d'une entrevue qui a eu lieu en mai 1984, le chef du département a déclaré qu'il partageait en principe l'avis de la section au sujet des difficultés rencontrées et a promis de rechercher des solutions.

Cependant, au reproche qui lui est fait de n'avoir pas sauvegardé dans une mesure suffisante les intérêts de la Confédération, le département répond en faisant valoir que dans certains cas, il a aussi pris des décisions qui allaient à l'encontre de ce que demandaient les cantons. Preuve en sont quatre procédures pendantes, que des cantons mécontents ont introduites devant le Tribunal fédéral, contre la Confédération. Dans un cas, le tribunal a déjà rendu un arrêt, défavorable au département.

Le département insiste avant tout sur le fait qu'on a maintenant réussi, en collaboration avec tous les services intéressés, à réviser les directives concernant le subventionnement. Les propositions d'un groupe de travail, qui avait à sa tête le président du Conseil de la science et qui comprenait des représentants de la Conférence universitaire et de l'administration, ont permis de trouver un large consensus. Les avis exprimés par les cantons universitaires, qui ont été consultés, étaient favorables à la nouvelle réglementation. Par conséquent, il paraît aujourd'hui possible de satisfaire au besoin de disposer de règles de subventionnement acceptées et appliquées par tous les intéressés.

Il est prévu une procédure différente selon les cas. Lorsqu'un projet n'a pas une importance particulière sur le plan de la formation, il est soumis pour avis au secrétariat de la Conférence universitaire et au service qui s'occupe des constructions universitaires, puis transmis à l'Office fédéral de l'éducation et de la science, le Conseil de la science et la Conférence universitaire n'ayant pas besoin de s'en occuper. Cependant, ces organes recevront une copie de la demande et auront donc toujours la possibilité de faire connaître leur avis.

En outre, l'Office fédéral de l'éducation et de la science et l'Office des constructions fédérales seront toujours représentés lorsque les demandes seront traitées. Les dossiers que les cantons devront joindre à leur demande devront contenir tous les détails permettant d'apprécier le devis. Il est prévu qu'à l'avenir, l'Office des constructions fédérales devra communiquer par écrit ses objections concernant un projet soumis par le service compétent de la Conférence universitaire.

Enfin, dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, on peut envisager en principe quatre variantes propres à simplifier le subventionnement des universités: elles vont d'une simplification purement administrative de la procédure jusqu'à une répartition des subventions par un organe commun de la Confédération et des cantons dû

à l'intégration des subventions pour les investissements dans les subventions de base, en passant par des subventions forfaitaires pour les constructions.

Sur le plan interne, le département a envisagé une réorganisation: il retirerait à l'Office fédéral de l'éducation et de la science le soin de s'occuper des investissements relatifs aux constructions et confierait cette tâche à la section «expertises» de l'Office des constructions fédérales. L'office de l'éducation et de la science ne participerait aux travaux dans ce domaine que dans la mesure où il s'agirait d'étudier les aspects touchant la politique universitaire. Pour le reste, la responsabilité appartiendrait intégralement à l'Office des constructions fédérales (de l'élaboration d'une décision concernant les travaux jusqu'à l'établissement du décompte final).

En outre, le chef du département, après entente avec l'office de l'organisation, a chargé un expert indépendant de procéder à une expertise de ce projet de réorganisation et à une inspection générale de l'office de l'éducation et de la science.

Dans un premier temps, la Commission de gestion avait estimé qu'il serait judicieux, dans les circonstances présentes, de confier le soin de s'occuper des investissements relatifs aux constructions à l'Office des constructions fédérales. La section «expertises» de cet office dispose en effet de l'expérience nécessaire pour assurer une gestion optimale. La commission avait cependant émis deux réserves: La réorganisation envisagée ne se justifie que par des considérations fortuites; en principe, il est toujours souhaitable que les démarches concernant l'aide aux universités soient toutes du ressort de l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Il faut donc exiger que cet office soit réorganisé de manière à être en état, à moyen terme, de prendre la défense des intérêts supérieurs de la Confédération en matière d'aide aux universités.

Il était également apparu que la mise en application de la solution prévue doit encore faire l'objet d'un examen plus approfondi. L'une des conditions dont dépend le succès attendu de la mesure envisagée réside dans l'établissement de directives précises s'appliquant au subventionnement des investissements (aux fins de limiter autant que possible la marge d'appréciation de l'Office des constructions fédérales) et d'une nette délimitation des attributions entre les offices fédéraux intéressés.

La solution prévue créerait une exception en ce sens que l'Office des constructions fédérales, qui n'exerce au demeurant que des fonctions de conseiller dans les autres domaines du subventionnement, est appelé à remplir, dans celui de l'aide aux universités, le rôle de l'office spécialisé assumant la responsabilité. Soit il faut compter avec des craintes justifiées des cantons à l'égard du transfert dans le domaine de l'instruction d'attributions à l'Office des constructions fédérales, soit il existe le danger que la Confédération délègue tout son pouvoir au service spécialisé de la Confédération universitaire et néglige ainsi complètement sa tâche. A cet égard, la commission craint que la solution choisie puisse aboutir à une situation où l'appréciation des intérêts supérieurs de la Confédération dans le domaine

du subventionnement des constructions universitaires serait complètement inexistante. D'autre part, des difficultés ne manqueraient pas de se produire à nouveau si l'on devait confier encore à l'office de l'éducation et de la science la compétence de statuer dans le cadre de la procédure. Inversement, il ne serait pas suffisant de se référer uniquement au pouvoir de surveillance et de décision du département étant donné que celui-ci doit se fonder sur les travaux préparatoires exécutés à l'échelon de l'office.

Se fondant sur un rapport intermédiaire de l'expert indépendant, le chef du département a maintenant repoussé la décision de confier à l'Office des constructions fédérales le soin de s'occuper des investissements relatifs aux constructions jusqu'à réception de l'analyse complète de l'Office fédéral de l'éducation et de la science. A son avis, trop de questions n'ont pas encore reçu une réponse détaillée; dans l'état actuel des choses, une modification de l'organisation et des changements dans le personnel pourraient remettre en question la situation dans le domaine des subventions à l'égard des cantons, situation qui s'est entre-temps améliorée. Le règlement des problèmes en suspens dans le cadre de l'organisation et des moyens à disposition permettent de conclure qu'actuellement, il y a suffisamment de personnel compétent à l'œuvre à l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Enfin, selon lui, la collaboration a été satisfaisante entre l'Office fédéral de l'éducation et de la science et l'Office des constructions fédérales.

Par conséquent, le département examinera de nouveau les questions restées en suspens dans la seconde moitié de l'année 1985.

4 Recommandations

La commission soumet les recommandations suivantes au Département fédéral de l'intérieur:

41 Revision de la loi sur l'aide aux universités

411

La revision projetée de la loi sur l'aide aux universités devra permettre de simplifier dans une large mesure la procédure en la matière. La Conférence universitaire et le Conseil de la science ne devront plus participer à la procédure d'allocation des subventions.

412

C'est l'attribution forfaitaire des subventions fédérales qui offre le plus de chance d'arriver au but, laquelle forme d'attribution figure d'ailleurs parmi les propositions contenues dans le deuxième train de mesures relatives à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il conviendrait d'examiner cette possibilité en prévision des besoins futurs d'investissement des universités.

42 Simplification de la procédure dans le cadre de la loi en vigueur

421

La participation de la Conférence universitaire et du Conseil de la science à la procédure d'allocation des subventions est à vrai dire prévue par la loi. Il importe toutefois de modifier la forme actuelle de cette participation par la voie de l'ordonnance.

Se faisant, il faudra limiter les activités de la Conférence universitaire et du Conseil de la science aux tâches qui leur sont attribuées par la loi: la Conférence universitaire ne devra plus examiner les demandes de subventions pour investissements des universités cantonales que du point de vue de l'intégration des projets dans le champ de la science n'aura plus qu'à déterminer si le projet s'intègre dans la conception de la politique suisse en matière de recherche scientifique.

422

Durant la procédure principale d'allocation des subventions, l'Office fédéral de l'éducation et de la science devra pour le secteur des investissements pour les constructions universitaires, être le seul responsable de la procédure. C'est à lui que les demandes devront être adressées. L'office requerra ensuite l'avis de la Conférence universitaire et du Conseil de la science sur les questions qui les touchent. On obtiendra ainsi d'une part une nette séparation entre exécution et planification pluri-annuelle et, d'autre part, on accorderait à la procédure préliminaire – au cas où celle-ci serait maintenue – l'importance lui revenant. Mais il paraît également important d'obtenir une renonciation à la procédure préliminaire et le remplacement de celle-ci par une annonce préalable à l'Office fédéral de l'éducation et de la science.

423

Les différends constatés ici quant à la pratique suivie en matière de subventionnement des universités devraient être éliminés par une définition précise des attributions dans l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral et, s'il le faut, par des instructions complémentaires du département.

424

Le département devrait également obtenir de la Conférence universitaire qu'elle souscrive aux directives révisées touchant les subventions. Les avis qui ne tiennent pas compte des directives fédérales sont nuls et non avenue. A vrai dire, il y a lieu de déterminer dans quelle mesure les avis émis par la Conférence universitaire et le Conseil de la science se rapportent vraiment à des questions qui sont réglées par les directives sur les subventions en tant que les avis se limitent au mandat légal.

Une grande partie des différends survenus paraissent provenir du fait que les demandes ne portent souvent pas encore, même au stade de la procédure principale, sur des projets prêts à être exécutés, ce qui rend impossible un examen s'étendant à toutes les questions sujettes à contestation. Il importe donc de définir et d'imposer à l'égard des cantons les exigences précises auxquelles doit satisfaire une demande pour qu'elle puisse être examinée.

43 **Mesures à prendre sur les plans de l'organisation et du personnel**

431

Une limitation du champ des tâches incombant à la Conférence universitaire et au Conseil de la science en matière d'examen des demandes libérerait les secrétariats de ces organes d'une partie des charges qui leur sont imposées. L'effectif du personnel de ces secrétariats, qui paraissent plutôt bien dotés en collaborateurs, pourrait être réduit d'autant. En revanche, l'effectif de l'office pourrait être renforcé au pro rata des tâches supplémentaires qui lui seraient confiées.

Il faudra en outre examiner si le secrétariat du Conseil de la science peut être intégré à l'Office fédéral de l'éducation et de la science.

432

Ces questions devraient être réétudiées de préférence dans le cadre de l'examen général des activités de l'Office fédéral de l'éducation et de la science qui a été ordonné et auquel devra procéder un expert n'appartenant pas à l'administration mais connaissant bien les affaires administratives. Cet expert devrait revoir de manière approfondie, dans les domaines d'activité des secrétariats de la Conférence universitaire et du Conseil de la science, ainsi que de l'office, le déroulement de la procédure d'allocation, les doubles emplois et la mise à contribution du personnel dans tous les secteurs où des activités se recouvrent en partie.

433

Un rapport devra être présenté à la Commission de gestion jusqu'à la fin de 1985 sur les mesures en matière d'organisation et de personnel (ch. 43).

5 **Postulat**

La commission joint l'intervention suivante au présent rapport:

Postulat de la Commission de gestion du Conseil national

Procédure concernant l'aide aux universités; simplification

Dans son rapport du 21 janvier 1985 sur la procédure appliquée à l'aide aux universités, la Commission de gestion a constaté que, dans ce secteur, l'idée selon laquelle les tâches doivent être accomplies en commun par la Confédération et les cantons s'est traduite par une procédure extraordinairement complexe. Dans la pratique, il en est résulté un déséquilibre entre les organes intéressés au détriment des autorités fédérales formellement compétentes. Ainsi le principe voulant que l'activité consultative des autorités fédérales soit nettement séparée de celle des organes de décision n'est pas respecté. La pratique actuellement suivie aboutit parfois à ce que les bénéficiaires des subventions, qui sont représentés au sein de la Conférence universitaire et du Conseil de la science, s'attribuent eux-mêmes les subventions.

Comme la révision de la loi sur l'aide aux universités, qui doit permettre de simplifier largement la procédure, exigera encore un certain temps, le Conseil fédéral est invité à examiner les questions suivantes:

- dans le cadre de la loi en vigueur sur l'aide aux universités, la collaboration de la Conférence universitaire et du Conseil de la science peut être limitée strictement aux tâches qui leur incombent en vertu de la loi que l'Office fédéral de l'éducation et de la science soit déclaré compétent pour la procédure principale d'allocation des subventions et se borne à requérir l'avis de ces deux organes consultatifs (concernant la collaboration entre les universités et hautes écoles suisses ou l'intégration du projet dans la conception en matière de recherche scientifique);
- les attributions et les directives relatives à l'aide aux universités doivent être définies sans tarder et établies clairement et les exigences posées aux demandes, fixées de manière suffisamment nette pour que les différends survenus jusqu'ici soient autant que possible évités ou puissent du moins être éliminés à un stade préliminaire de la procédure;
- après la révision de la loi, la Conférence universitaire et le Conseil de la science devraient collaborer uniquement en matière de planification et de conception de l'aide aux universités, mais pas sur le plan de l'allocation des subventions dans les cas d'espèce.

Porte-parole:

Le président de la section, Weber-Schwyz

Collaboration de la conférence universitaire, du Conseil de la science et de l'Office fédéral de l'éducation et de la science dans le domaine de l'aide aux universités

Annexe

Conférence universitaire	Conseil de la science	Office fédéral de l'éducation et de la science	Conseil des Ecoles polytechniques (ne participe pas directement)
<i>Situation juridique, attributions:</i> - Organe de la collaboration entre les universités et hautes écoles suisses - Etablir des règles fixant la division du travail entre les universités et hautes écoles - Etablir des directives sur les conditions d'admission - Examiner les demandes de subventions pour investissements des universités cantonales et établir les propositions y relatives au Conseil de la science	<i>Situation juridique, attributions:</i> - Organe consultatif du Conseil fédéral - Créer et revoir les bases d'une politique nationale en matière de science et de recherche - Donner des recommandations y relatives - Etablir des directives pour l'extension de la coopération des universités et des hautes écoles suisses - Donner des recommandations touchant l'aide aux universités - Donner des avis sur les propositions formulées par la Conférence universitaire en matière d'aide aux universités	<i>Situation juridique, attributions:</i> - Traiter les questions de principe touchant l'enseignement supérieur et la politique de la science - Coordonner les tâches de la Confédération dans le domaine de l'instruction et de la recherche - Assurer l'aide de la Confédération aux établissements de l'enseignement supérieur - Influencer sur les activités des universités cantonales par l'intermédiaire des conditions liées à l'aide - Etablir des propositions touchant les crédits d'engagement et les crédits annuels - Refuser l'allocation de subventions lorsqu'elles sont - injustifiées - contraires aux exigences d'une collaboration rationnelle entre les universités suisses où s'il s'agit d'investissements disproportionnés à leur but - Majoriser les subventions lorsque le projet revêt un intérêt national spécial	<i>Situation juridique, attributions:</i> - Exercer la surveillance sur les Ecoles polytechniques fédérales et les établissements annexes - Assurer la coordination et la planification d'ensemble des activités de ces instituts fédéraux - Assumer vis-à-vis du Conseil fédéral quant à la direction des affaires relevant de ce domaine

Conférence universitaire

Déroulement pratique de l'aide aux universités

- Examiner les besoins financiers des cantons pour la période de subventionnement
- Examiner les projets au cours de la procédure préliminaire quant à l'opportunité de leur réalisation et à la collaboration entre universités et hautes écoles
- Examiner les projets élaborés au cours de la procédure principale (selon tous les points de vue)

Conseil de la science

Déroulement pratique de l'aide aux universités

- Adresser des recommandations touchant les besoins financiers et procéder à une répartition en subventions de base et en subventions pour investissements
- Procéder à un examen ultérieur des projets de grande envergure au cours de la procédure préliminaire
- Procéder à un examen ultérieur au cours de la procédure principale
- Ne participe jamais à la procédure d'allocation

Office fédéral de l'éducation et de la science

Déroulement pratique de l'aide aux universités

- Faire des propositions dans le cadre de la procédure budgétaire
- Ne participe pas à la procédure préalable
- Procéder à un examen ultérieur des décisions d'allocation de subventions au cours de la procédure principale et faire des propositions y relatives, recueillir les avis de la Conférence universitaire et du Conseil de la science
- Procéder à un examen des cas, recueillir les avis nécessaires et statuer lors de la procédure de paiement

Conseil des Ecoles polytechniques (ne participe pas directement)

Déroulement pratique de l'aide aux universités

- Ne participe pas de manière indépendante à la procédure; coopère uniquement dans le cadre de sa représentation au sein de la Conférence universitaire et du Conseil de la science

Problèmes se posant sur le plan de la collaboration

- Tendance des cantons à mettre le plus possible à contribution l'aide de la Confédération
- Mise en compte injustifiée de dépenses par les cantons
- Refus de la Conférence universitaire d'accepter les directives fédérales sur les subventions
- Accent fortement mis sur l'autonomie cantonale

Problèmes se posant sur le plan de la collaboration

- Immixtion dans la réalisation des conceptions (jusque dans les questions touchant le montant de la contribution dans les cas d'espèce
- Tendance du Conseil de la science à se considérer comme un organisme neutre, non lié à des intérêts particuliers
- Exigence tendant à obtenir que l'office prenne contact avec le conseil en cas de propositions divergentes
- Statut indépendant du secrétariat

Problèmes se posant sur le plan de la collaboration

- Retards, manque de propres critères d'appréciation
- Dès 1978 propositions divergentes
- Manque de tout point de vue supérieur

Problèmes se posant sur le plan de la collaboration

- Concertation déficiente quant aux besoins de coordination (des instituts relevant du Conseil par rapport aux universités cantonales) entre le Conseil des Ecoles et l'office
- Coordination directe entre instituts fédéraux et instituts cantonaux dans certains domaines, sans concertation avec l'office
- Efforts tendant à se rendre autonome, qui empêchent que l'office ait une vue d'ensemble du champ de ses tâches et entravent l'activité coordinatrice de l'office

Rapport de la Commission de gestion au Conseil national, sur l'inspection concernant l'aide aux universités du 21 janvier 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.001
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1985
Date	
Data	
Seite	699-732
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 302

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.