

du 1^{er} avril 1987

401

Condensé

La loi sur l'aide aux universités (LAU) est essentiellement une loi réglant le versement de subventions. Elle doit permettre aux cantons universitaires de fournir à leurs universités et hautes écoles les prestations nécessaires à leur évolution face aux exigences de notre temps, au développement judicieux de leurs activités, à l'accomplissement d'une recherche de haut niveau et au maintien du libre accès aux études universitaires. La LAU prévoit deux sortes de subventions: d'une part, les subventions de base allouées chaque année aux fins de soutenir l'exploitation des universités et, d'autre part, les subventions pour les investissements accordées de cas en cas pour des projets de construction ou des acquisitions.

Les crédits pour ces deux sortes de subventions sont accordés pour une période de plusieurs années, appelée période de subventionnement, par la voie d'un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum. Le Conseil fédéral propose de limiter la sixième période de subventionnement à deux ans (1988 et 1989). Il est décidé à réviser la LAU dans le contexte du second train de mesures de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons de manière à ce que la version modifiée de cette loi puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Il entend donc soumettre au Parlement la première demande de crédit selon la nouvelle législation à cette date.

A notre avis, le montant total des subventions de base pour la sixième période de subventionnement devrait s'élever à 592 millions de francs. Ce montant se répartirait en deux tranches annuelles de la façon suivante: 289 millions de francs pour 1988 et 303 millions de francs pour 1989.

Nous vous prions également d'ouvrir un crédit d'engagement de 155 millions de francs destiné à l'allocation de subventions pour les investissements durant la sixième période de subventionnement. Il y est tenu compte de manière réaliste des dépenses d'investissement probables des bénéficiaires de subventions pendant les deux années 1988 et 1989 et des subventions y afférentes à leur octroyer.

Enfin, nous vous présentons, conformément à l'article 21 de la LAU, un rapport sur les mesures prises en vertu de cette loi, sur les expériences résultant de son application et sur les aspects importants du développement des universités suisses.

A. Message

1 . Partie générale

11 Situation initiale

111 La loi sur l'aide aux universités

L'aide aux universités désigne deux choses différentes dans notre pays: au sens étroit, il faut entendre par là les mesures financières et d'organisation prises par la Confédération en faveur des cantons qui ont la charge des universités; dans un sens plus large, le terme «aide aux universités» est également souvent employé comme synonyme de la politique universitaire que la Confédération applique en accord avec les cantons.

En matière de politique universitaire, la Confédération assume diverses fonctions:

- tout comme certains cantons assument la charge de leur université (cantons universitaires), elle subvient aux besoins des deux écoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich (abrégées EPFL et EPFZ); elle finance la totalité de leurs dépenses, alors que les cantons universitaires reçoivent encore des subventions de la Confédération et des subsides des autres cantons (voir A. 123);
- elle subventionne, en vertu de la LAU, l'exploitation et le développement des universités cantonales;
- elle soutient la recherche universitaire en finançant le Fonds national suisse de la recherche scientifique et au moyen de subventions directes prélevées sur des crédits de recherche de l'administration fédérale (p. ex. par l'intermédiaire de la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique du Département fédéral de l'économie publique);
- elle ménage aux hautes écoles la possibilité d'accéder à des installations internationales de recherche, performantes et modernes (Organisation européenne pour la recherche nucléaire CERN, Laboratoire européen de biologie moléculaire LEBM, Centre européen de recherche et de technologie spatiales ESTEC, Centre de recherche européen sur la fusion JET, Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral ESO, etc.) et à de vastes programmes internationaux de recherche, notamment ceux de l'Agence spatiale européenne, de l'Agence internationale de l'énergie et de la Communauté européenne de l'énergie atomique EURATOM.

En raison déjà du volume des moyens engagés, l'aide aux universités représente un élément particulièrement important de notre politique scientifique.

Compte tenu de l'importance primordiale de l'enseignement et de la recherche scientifiques pour l'avenir du pays et de la nécessité pour la Confédération d'aider financièrement les cantons universitaires, vous avez décidé en 1966 d'établir un régime de subventionnement fédéral à effet immédiat, limité à trois ans. Le 28 juin 1968, vous avez alors voté la loi fédérale sur

l'aide aux universités (LAU) (RS 414.20). Cette loi ne constitue pas uniquement une loi de subventionnement, mais comprend également des dispositions réglant la coordination et l'organisation qui permettent d'introduire et de réaliser une politique universitaire à l'échelon national. Son but principal consiste toutefois à permettre aux cantons universitaires d'être en mesure de fournir les prestations supplémentaires nécessaires pour exploiter et développer ces universités conformément aux besoins de notre temps. Elle prévoit deux genres de subventions: les contributions aux frais d'exploitation des universités d'une part, appelées subventions de base et payables chaque année, et les subventions pour les investissements d'autre part, allouées sur la base de crédits d'engagement et versées selon les investissements effectués et les comptes soumis. Alors que les contributions de la Confédération aux investissements cantonaux, qui varient de 35 à 60 pour cent, sont relativement élevées, sa participation aux dépenses d'exploitation des universités cantonales demeure plutôt modeste en raison des moyens financiers alloués jusqu'ici. Les crédits pour les deux types de subventions sont accordés pour plusieurs années, c'est-à-dire pour une période de subventionnement; ils font chaque fois l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum. Les dépenses pour l'aide aux universités sont limitées par une enveloppe financière pour les subventions de base (montant total par période, réparti en tranches annuelles déterminées à l'avance) et par un crédit d'engagement pour les subventions destinées aux investissements. Ont droit aux subventions les huit cantons universitaires et les institutions que nous avons reconnues selon l'article 3 LAU (voir partie B, ch. 22).

Un développement isolé de chaque haute école pour elle-même ne serait, à l'heure actuelle, plus défendable dans notre pays. C'est pourquoi la LAU accorde une grande importance à la coordination (donc à la coopération) des universités. Elle est fondée sur l'information prescrite par la loi (présentation de rapports, échange d'expériences et d'opinions notamment en matière de planification, développement de la statistique universitaire). Pour réaliser cette coordination, on créa en outre deux organes consultatifs: l'élaboration de la conception générale de la politique universitaire et de la politique scientifique est confiée au Conseil suisse de la science (CSS), alors que la Conférence universitaire suisse (CUS) est chargée d'élaborer des recommandations relatives à la coordination entre les universités et à la planification. Afin que chaque organe apporte dans l'exécution de la LAU un point de vue qui lui est propre, la loi prévoit pour chacun une composition différente: le Conseil de la science se compose de 24 membres élus par nous *ad personam*, tandis que la Conférence universitaire constitue une assemblée de représentants des cantons universitaires, de toutes les hautes écoles, de la Confédération et d'autres milieux intéressés (industrie, étudiants, etc.).

112 Situation actuelle et perspectives

112.1 La politique universitaire suisse et ses objectifs

Les deux missions principales des universités consistent à faire progresser la connaissance et à la transmettre au moyen de la recherche et de l'enseignement. Les universités forment ainsi la relève qualifiée pour la science, la culture, l'économie et la société en général. Elles sont le lieu, porteur d'avenir, de la recherche fondamentale, de la réflexion critique et de l'innovation sociale. Finalement, à travers de nombreuses activités de services (expertises, recherches sur mandats, activités de conseil, activités au sein de commissions, etc.), les universités sont en relation étroite et constante avec la société.

La politique universitaire a en général pour objectif de créer les conditions qui permettent aux universités de remplir leurs tâches conformément aux exigences de la science et dans l'intérêt du pays. En Suisse, une politique universitaire englobant les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales n'a pu être réalisée qu'après l'entrée en vigueur de la LAU en 1969. On y distingue des objectifs permanents et des objectifs variables selon l'évolution de la situation.

Parmi les objectifs permanents, nous en mentionnons ici quelques-uns qui nous paraissent revêtir une importance particulière: tout d'abord, maintenir une offre de places d'études pouvant répondre à la demande de formation; dans cet ordre d'idées, on veille à ce que tous les Suisses et les étrangers établis en Suisse désireux de poursuivre des études universitaires soient traités sur un pied d'égalité en matière d'immatriculation. En parallèle, il s'agit de garantir une recherche de haute qualité, capable de rivaliser avec la recherche internationale, et d'animer et enrichir ainsi constamment l'enseignement universitaire (principe de l'unité de l'enseignement et de la recherche). A cela s'ajoute le postulat de la coordination et de la coopération universitaires.

Lors de l'entrée en vigueur de la LAU, en plus du postulat précité, le premier objectif consista à développer considérablement les investissements universitaires afin de combler les besoins de rattrapage en suspens depuis longtemps. Dès 1971 pourtant, en raison de l'accroissement des effectifs d'étudiants, des goulets d'étranglement sont apparus, qu'il convenait de corriger à court terme avant tout par des mesures d'exploitation. C'est pourquoi la Confédération mit de plus en plus l'accent sur les subventions destinées à l'exploitation, alors que la part des subventions pour les investissements se stabilisait progressivement. Les effectifs d'étudiants croissant à un rythme accru, la politique universitaire fut placée sous le signe de la lutte contre l'introduction de mesures restreignant l'accès à l'université, et des considérations d'ordre quantitatif prévalurent temporairement. Ce souci de maintenir ouvertes nos universités conduisit à diverses mesures spéciales de subventionnement telles que, par exemple, l'octroi de subventions supplémentaires pour des investissements destinés à augmenter sensiblement, dans un bref délai, l'offre de places d'études d'une université. Durant cette période de croissance inhabituelle, on introduisit également des mesures

d'ordre qualitatif, favorisant la création de centres d'excellence revêtant un intérêt national.

Actuellement, le nombre des étudiants débutants diminue quelque peu, ce qui toutefois n'influence pas encore directement l'effectif total des étudiants. Cette évolution laisse entrevoir la possibilité que les universités, dans un avenir plus ou moins rapproché, retrouveront leur liberté de manœuvre et seront en mesure de repenser leur mission et d'assumer de nouvelles tâches. Le changement rapide qui, depuis quelques années, caractérise la technique, l'économie et le monde du travail requiert une recherche dynamique et créatrice, atout indispensable au maintien du bien-être de notre petit pays. L'accélération du vieillissement des connaissances scientifiques nécessite de nouveaux modes de transmission du savoir, ainsi que la mise en place de meilleures méthodes d'éducation permanente. De plus, de nouveaux champs d'activité professionnelle apparaissent, qui suscitent dans les universités une diversification croissante des filières de formation. L'enseignement supérieur, actuellement, et vu la multitude des besoins, n'est pas limité aux hautes écoles traditionnelles; il comprend également de nombreux établissements de formation orientés plutôt vers la pratique (p. ex., écoles techniques supérieures, écoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration). On constate aujourd'hui que bon nombre de bacheliers optent pour de telles formations qui offrent de nouveaux débouchés sur le marché de l'emploi. C'est pourquoi il est indispensable de continuer à développer l'enseignement supérieur en un système tertiaire diversifié et encore plus vaste; on devrait aboutir ainsi à une juste répartition des tâches de formation entre les hautes écoles et les établissements d'enseignement du secteur tertiaire non universitaire.

Vu la croissance de leurs dépenses, les universités sont de plus en plus obligées de rendre compte de l'usage qu'elles font des moyens financiers mis à leur disposition. Etat et université doivent légitimer l'utilisation des recettes fiscales aux yeux du contribuable en portant à la connaissance d'un public plus vaste les prestations fournies dans l'enseignement et la recherche. La dimension actuelle et la complexité des structures de l'université requièrent une administration plus efficace et des méthodes modernes de gestion empruntées aux grandes entreprises. Toutefois, cette administration ne s'inspirera pas des seuls critères économiques et fiscaux, car l'université doit de toute façon rester un établissement public au service de la communauté tout entière, caractérisé par son autonomie qui constitue une des conditions décisives de son épanouissement. L'indépendance indispensable de l'université, la liberté de l'enseignement et de la recherche sont limitées par les contraintes financières et par la haute surveillance des autorités de l'Etat.

Etant donné que l'université est tenue de s'ouvrir toujours davantage au monde extérieur, le postulat de la mobilité des chercheurs, des enseignants et des étudiants revêt une importance croissante. Ceci vaut aussi bien sur le plan national (p. ex. échanges entre les régions linguistiques) que sur le plan international. Cette mobilité, évidente jusqu'au début de ce siècle, est aujourd'hui entravée par de nombreux règlements d'ordre administratif

(problèmes de caisse de retraite, d'équivalence des diplômes, de prise en considération des semestres d'études, etc.). Les efforts entrepris depuis longtemps par plusieurs organisations européennes devraient trouver davantage d'écho dans notre pays également.

Pendant longtemps, la politique universitaire fit partie intégrante de la politique culturelle de l'Etat. Par la suite, elle reprit aussi quelques objectifs de la politique sociale avant de se tourner toujours davantage vers des motivations d'ordre économique. Une saine politique universitaire devrait être en mesure d'intégrer ces diverses approches de la problématique universitaire; elle part toujours de l'idée que l'accroissement et la diffusion des connaissances scientifiques ainsi que l'enrichissement de la culture qui en découle constituent la véritable mission de l'université.

112.2 Aide aux universités et mesures avoisinantes: modifications, objectifs atteints et non atteints

Depuis le début de 1981, les subventions fédérales accordées au titre de la LAU ont été soumises au régime de la réduction linéaire basée sur les arrêtés fédéraux du 20 juin 1980 et du 17 décembre 1982 réduisant certaines prestations de la Confédération durant les années 1981 à 1985. Cette réglementation transitoire a été remplacée, le 1^{er} janvier 1986, par les dispositions de la loi fédérale du 14 décembre 1984 relative aux mesures d'économie 1984 (programme complémentaire) (RS 611.02). A cette occasion, la LAU subit une modification importante, à savoir l'introduction de nouveaux taux concernant les subventions pour les investissements. De 1969 à 1980, les taux se situaient entre 40 et 60 pour cent, selon la capacité financière des cantons. De 1981 à 1985, en raison de la réduction linéaire, ces taux varièrent de 36 à 57 pour cent. Depuis le début de 1986, le cadre de subventionnement s'étend de nouveau de 35 à 60 pour cent.

Deux nouvelles mesures récentes contribuent à améliorer le financement des universités cantonales et s'ajoutent à l'aide aux universités proprement dite. D'une part, le renouvellement de l'Accord intercantonal sur le financement des universités a été décidé le 26 octobre 1984 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987 (RO 1986 1654) (voir ch. 123 et partie B, ch. 15). D'autre part, le 20 juin 1986, vous avez adopté trois arrêtés fédéraux ayant pour objet des mesures spéciales de la Confédération en faveur de la formation et du perfectionnement ainsi que de la recherche en informatique et en sciences de l'ingénieur (RO 1986 1714; FF 1986 II 697, 1987 I 357). Ce programme d'impulsions, limité à cinq ans, se répercutera également sur les universités cantonales. Mentionnons, à ce propos, les mesures consistant à financer des postes supplémentaires de professeurs et d'assistants engagés à titre temporaire (20 mio. de fr.) et à créer des stations individuelles pour la formation en informatique (12 mio. de fr.).

Pendant la quatrième période de subventionnement et la période en cours, nous avons envisagé, à titre de mesure extraordinaire, l'octroi de subventions spéciales contre le *numerus clausus*. Cet instrument, proposé par les

organes consultatifs et prévu pour la première fois dans l'article 4 de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 concernant la quatrième période de subventionnement (RO 1981 234), avait pour objectif de soutenir les cantons qui prennent des mesures spéciales afin d'améliorer la capacité d'accueil de leur université. Nous fondant sur la lettre alarmante du 29 avril 1982 de la CUS, nous vous avons proposé une application plus généreuse de l'instrument précité à la formation médicale; par arrêté fédéral du 8 octobre 1982 (FF 1982 III 141), vous aviez accordé les taux de subventionnement plus élevés proposés. Ces subventions spéciales n'ayant pas suscité dans un premier temps un grand intérêt, nous vous avons suggéré, au cours de vos délibérations relatives aux crédits de la cinquième période de subventionnement, de nous autoriser à utiliser le solde du crédit d'engagement de la quatrième période pendant la cinquième période de subventionnement (art. 6, arrêté fédéral du 23 mars 1984; RO 1984 750). Par la suite, le Département fédéral de l'intérieur prépara un projet d'ordonnance pour les subventions spéciales, qui fut mis en consultation au printemps 1985 auprès des cantons universitaires et des organes consultatifs. Le 31 mai 1985, les directeurs cantonaux de l'instruction publique déclarèrent ne pas pouvoir entrer en matière sur le projet d'ordonnance. Leur décision était motivée par le fait que l'offre de places d'études ne revêtait à aucun moment un caractère aussi dramatique qu'on l'avait imaginé en 1980-1982 et par les difficultés qu'auraient rencontrées les bénéficiaires de subventions à justifier leurs requêtes. C'est pourquoi le Département fédéral de l'intérieur se vit obligé de renoncer à cette aide spéciale.

Un des problèmes essentiels que pose l'application de la LAU consiste dans la détermination de la part des universités dans les dépenses d'investissements des hôpitaux universitaires. Selon l'ordonnance d'exécution de la LAU du 16 décembre 1968 (RS 414.201), cette part équivaut aux frais supplémentaires nécessités par les besoins de l'enseignement et de la recherche. En 1970, une commission d'experts a mis au point une méthode de calcul forfaitaire de ces frais supplémentaires. Cette méthode, en usage jusqu'à présent, est actuellement réexaminée à la lumière des expériences acquises. Etant donné que la part enseignement et recherche fixée aujourd'hui à environ 40 pour cent est nettement trop élevée, aux dires d'experts, il importe de procéder à une nouvelle calculation plus près de la réalité.

112.3 Analyse de l'efficacité de l'aide aux universités et propositions en vue d'une amélioration

Au cours des dernières années, diverses circonstances sont apparues qui incitent à réexaminer les bases juridiques de l'aide aux universités et de la politique universitaire suisse.

Dans notre rapport du 18 janvier 1984 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153), nous formulons sous chiffre 13, Réexamen des tâches de la Confédération, nos propositions quant à une révision partielle de la LAU. Nous songions en premier lieu à une simplification du système des subventions pour les investissements, afin

de réduire le travail et les frais administratifs tant de la Confédération que des cantons universitaires. Comme prévu dans notre rapport, cette révision vous sera présentée dans le cadre du second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

La Commission d'étude pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a publié son rapport sur le second train de mesures en janvier 1984. Elle s'y exprime, pour l'essentiel, en faveur du maintien du statu quo en matière d'aide fédérale aux universités cantonales et proposait les améliorations suivantes concernant les subventions pour les investissements:

- améliorer la coordination par l'octroi ou le refus de subventions (art. 13, 1^{er} al., LAU),
- raccourcir et simplifier la procédure,
- éviter les mini-subventions en majorant les montants minimaux requis.

Elle propose en même temps de réduire l'enchevêtrement des tâches et d'améliorer la répartition des tâches au sein des organes consultatifs.

Le rapport de la commission d'étude ainsi qu'un rapport complémentaire élaboré par les Départements fédéraux de justice et police et de l'intérieur ont fait l'objet d'une procédure de consultation en 1985. Le rapport complémentaire, entre autres, invitait les milieux consultés à s'exprimer sur des variantes techniques de subventionnement en vue de la révision de la LAU.

En ce qui concerne le mode de calcul et la procédure dans le cas des subventions pour les investissements, quatre solutions proposées ont été soumises à la discussion:

- simplifications administratives (concrétisation des idées émises par la commission d'étude),
- subventions forfaitaires pour les investissements immobiliers,
- fixation de l'enveloppe financière pour plusieurs années par la Confédération, répartition détaillée par un organe commun composé en majeure partie de représentants des cantons universitaires,
- intégration des subventions pour les investissements dans les subventions de base.

Seules les propositions de la commission d'étude et, de ce fait, les idées concernant la simplification de la procédure d'allocation des subventions pour les investissements suscitèrent une large approbation lors de la consultation. Les trois autres solutions ne trouvèrent que peu d'écho; l'idée de fondre les deux sortes de subventions en une se heurta même au refus de la majorité des milieux consultés.

Parallèlement, la Commission de gestion du Conseil national procéda à une inspection concernant l'aide aux universités. Le 21 janvier 1985, elle publiait son rapport sur les résultats de l'enquête (FF 1985 I 699). La raison principale de sa démarche était l'existence de désaccords entre la Confédération et les cantons sur la mise au net de rapports de révision concernant les comptes des constructions, effectuée par le Contrôle fédéral des finances à la demande du Département fédéral de l'intérieur. Après que la Délégation des finances du Parlement se fut penchée sur ce problème, la

Commission de gestion entreprit de faire la lumière sur les conditions concernant la structure, les méthodes et le personnel, qui avaient conduit à cette situation fâcheuse.

Ses constatations et les conclusions qu'on en a tirées ont incité la commission à déposer un postulat en vue de la simplification de la procédure. Il comprend trois propositions:

- déclarer immédiatement compétent (c.-à-d. sans modifier la LAU) l'Office fédéral de l'éducation et de la science concernant la procédure principale d'allocation des subventions; il se bornera désormais à demander uniquement l'avis des deux organes consultatifs;
- définir clairement et sans tarder les compétences, les directives concernant l'aide aux universités et les exigences relatives aux demandes de subventions;
- réviser la LAU avec, entre autres objectifs, celui de limiter le mandat des organes consultatifs à la collaboration en matière de planification et de conception de l'aide aux universités et d'en exclure l'exécution proprement dite de cette loi.

Lors des débats du Conseil national des 11 et 12 juin 1985, nous avons pu informer ce dernier que tous les points litigieux concernant les révisions avaient été liquidés jusqu'à la fin de 1984. Entre-temps, les directives en matière de subventionnement selon la LAU ont été complétées au vu des expériences acquises depuis peu (voir partie B. ch. 23). Nous nous sommes déclarés prêts à étudier plus à fond toutes les possibilités de simplifier la procédure actuelle, assez complexe, d'examen des requêtes, sans pour autant aller jusqu'à exclure les deux organes consultatifs de l'examen matériel des requêtes. C'est pourquoi nous dûmes nous opposer au postulat de la commission; en revanche, nous étions disposés à accepter le postulat Segmüller allant dans le même sens et tenant particulièrement compte de la souveraineté cantonale en matière scolaire.

Le Conseil national a toutefois transmis le postulat de sa Commission de gestion le 12 juin 1985 (ad 85.001; procédure de l'aide aux universités, simplification). Il en fit de même, le 21 juin 1985, avec le postulat Segmüller (85.448; aide aux universités, procédure d'allocation).

Ces deux postulats, ainsi que les résultats de la procédure de consultation sur le second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, constituent les bases principales de la révision de la LAU que nous envisageons d'entreprendre. De plus, le Département fédéral de l'intérieur a demandé aux deux organes consultatifs de lui présenter leurs propositions en la matière. Elles lui sont parvenues encore avant la fin de 1986:

En résumé, la CUS pense que si l'on persiste dans la volonté de réviser la LAU, il ne faudrait pas se limiter à de simples questions de procédure. Pour cet organe, la solution idéale consisterait à élaborer une loi-cadre qui réglerait en détail uniquement les problèmes de subventionnement et se bornerait, en matière d'organisation, de planification et de coordination, à énoncer les principes. Il serait nécessaire de mieux délimiter les dépenses

concernant l'exploitation et celles concernant les investissements; à moyen terme, il conviendrait d'envisager une augmentation des subventions de base à 25 pour cent des dépenses concernant l'exploitation; si cette amélioration aboutissait, on pourrait, en guise de compensation, élargir le nombre des objets non subventionnables dans la catégorie investissements, en élevant le montant limite des dépenses au-dessous duquel il n'est pas accordé de subventions, et encore, le cas échéant, réduire les taux de subventions. La CUS souhaite également un désenchevêtrement des tâches des organes et de l'administration fédérale. Au cas où la solution idéale susmentionnée ne serait pas retenue, une autre possibilité consisterait à réviser partiellement la LAU; mais si la révision de la procédure seulement nous importait, la CUS pourrait aussi se contenter d'un remaniement des dispositions d'application (ordonnance d'exécution de la LAU, directives), d'autant plus que le moment est inopportun, à son avis, pour une révision totale. Elle estime l'attitude adoptée lors de l'application des normes plus importante que le mode de révision finalement choisi.

Le CSS préconise, quant à lui, une révision de la LAU en ce sens que l'aide fédérale porterait à l'avenir plutôt sur le développement qualitatif que quantitatif des universités et la Confédération jouerait un rôle plus actif sur la scène de la politique universitaire. La LAU devrait en tout cas maintenir les deux types de subventions versées. Les subventions de base seraient distribuées selon la clé actuelle de répartition. Par contre, des modifications importantes sont nécessaires dans le domaine de l'aide aux investissements. Le CSS recommande de répartir les investissements subventionnables en quatre catégories. En conséquence, les investissements pour l'enseignement, la recherche et la création de centres d'excellence seraient davantage subventionnés que les frais d'entretien des bâtiments, les investissements en faveur de l'administration universitaire ou les dépenses générales d'infrastructure. En ce qui concerne la répartition des tâches, le CSS opte pour une délimitation des compétences selon les trois domaines: conception, coordination/planification et octroi des subventions.

Partant de ces diverses propositions et recommandations, nous vous présenterons, dans le second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, un projet adéquat de révision de la LAU, répondant à la fois aux besoins de la politique universitaire et aux impératifs d'une simplification de la procédure. Nous souhaitons que la LAU révisée entre en vigueur le 1^{er} janvier 1990, afin que les améliorations qui lui sont liées prennent effet aussitôt que possible.

12 L'arrêté fédéral concernant la sixième période de subventionnement, selon la loi fédérale sur l'aide aux universités

121 La sixième période de subventionnement et la méthode de détermination des besoins financiers

Pour la seconde fois, les huit universités cantonales et les deux écoles polytechniques fédérales ont établi simultanément et selon une méthode uni-

forme leur planification dans le cadre fixé par la commission de planification universitaire (CPU) de la Conférence universitaire suisse (CUS). A la différence de la première démarche de planification pour la période de subventionnement 1984 à 1987, les hautes écoles ont fourni, en plus des données exigées par la loi fédérale sur l'aide aux universités (LAU), des informations très détaillées sur leurs activités de recherche; elles ont donc rempli l'obligation prévue dans la loi sur la recherche de 1983 (LR; RS 420.1), d'établir des programmes de recherche pluriannuels.

Ces informations en matière de planification servent en premier lieu de base et de justification pour le calcul des moyens financiers globaux à affecter à l'aide aux universités et à l'encouragement de la recherche durant les périodes de subventionnement dont le cours est synchronisé; de surcroît, de telles données constituent des éléments d'appréciation pour les grandes lignes de la politique gouvernementale et pour la planification financière de la Confédération.

Pour la plupart des hautes écoles suisses, les planifications sont devenues, depuis des années, une chose qui va de soi. Elles sont en réalité des instruments de direction et de gestion pour les hautes écoles et les organismes qui en assument la responsabilité: elles leur permettent d'atteindre les buts visés, de discerner les problèmes à temps et d'affecter le plus judicieusement possible les ressources qui sont limitées. Toutefois, les planifications servent aussi à assurer l'information entre les universités et constituent une base pour la coordination et la coopération universitaire à l'échelon national.

La procédure de planification de la CPU comporte deux étapes. Jusqu'au printemps 1986, les hautes écoles ont élaboré un premier document contenant les principales perspectives de développement à moyen et long terme, les objectifs et les intentions ainsi que des données dûment justifiées relatives aux besoins financiers, convenues avec les autorités cantonales compétentes. Une partie des universités ont présenté un catalogue d'intentions tandis que les autres ont établi d'emblée un projet de plan.

Sur la base de ces différentes planifications, on a élaboré des documents coordonnés pour l'ensemble de la Suisse; ce faisant, il s'agissait de dégager les tendances fondamentales des lignes de développement discernables à partir de ces planifications, de mettre les accents aux endroits voulus et de préciser d'éventuels problèmes de coordination. Concrètement, il y eut d'abord un rapport sur les besoins financiers calculés selon l'article 15 LAU (juin 1986), puis le document suisse I avec les contenus de la planification (octobre 1986). Quant au document suisse II qui doit être achevé à la fin de 1987, il aura pour fondement les plans des hautes écoles complétés par toutes les informations additionnelles d'importance et par les travaux de coordination effectués dans l'intervalle. Ce plan de portée nationale valable pour plusieurs années sera renforcé par diverses études spéciales axées sur le long terme. Durant la période de subventionnement en cours, trois études de ce genre ont vu le jour: elles ont pour thème l'informatique, la recherche au sein des hautes écoles ainsi que les bibliothèques

et services de documentation. L'étude spéciale de la prochaine période sera consacrée au perfectionnement et à la formation continue.

Les hautes écoles ont fourni pour la sixième période de subventionnement une planification de qualité et empreinte de réalisme; seules de rares évolutions n'avaient pas été appréciées à leur juste mesure (l'informatique!). Avec les documents dont on dispose actuellement, on a certainement obtenu d'autres améliorations, en ce sens que les plans établis par chacune des hautes écoles sont dorénavant plus aisément comparables et mieux intégrés dans les planifications globales à l'échelon cantonal.

122 Le développement probable des hautes écoles suisses au cours des années à venir

122.1 L'évolution de l'effectif des étudiants

Les prévisions élaborées périodiquement par le service de planification de l'Office fédéral de l'éducation et de la science renseignent sur l'évolution probable de l'effectif des étudiants au cours des années à venir. Les dernières prévisions datent de l'été 1985 et ont servi de base à la planification universitaire à l'échelon national pour la période 1988-1991. Dans le choix de la méthode, on s'est efforcé d'obtenir la plus grande précision possible pour les années 1988 à 1991; toutefois, les prévisions s'étendent sur un plus grand laps de temps.

Les prévisions actuelles cherchent à tenir compte de l'ampleur des évolutions futures qui résulteront de comportements divergents des bacheliers et des étudiants. Aussi a-t-on calculé pour la première fois deux variantes subsidiaires en plus de la variante principale.

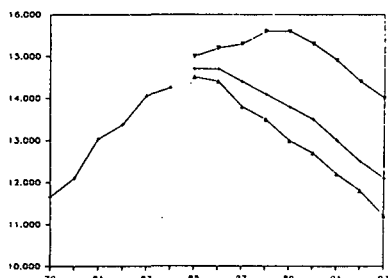
La variante principale, appelée TENDANCE, extrapole et prolonge dans l'avenir les évolutions observées dans le passé. Elle reflète l'évolution démographique dans les limites de la tendance que l'on peut constater. La variante subsidiaire SALLE D'ATTENTE prend en compte un accroissement des difficultés sur le marché de l'emploi des universitaires et conclut, d'une part, à une perte de l'attrait que les hautes écoles exercent sur les bacheliers et, d'autre part, à une prolongation de la durée moyenne des études (augmenter les chances de trouver du travail par l'acquisition de qualifications supplémentaires). Ce double facteur aura pour effet d'accroître le nombre total des étudiants dans l'immédiat, mais se traduira ensuite par une baisse relativement rapide de leur effectif en raison du nombre très fortement réduit des nouveaux arrivants dans les hautes écoles. L'autre variante subsidiaire, dénommée TAKE OFF, repose sur l'hypothèse d'un essor économique très dynamique à la suite de nouvelles technologies, ce qui entraînera un besoin accru d'universitaires, notamment dans les disciplines des sciences orientées vers l'économie. Dans cette variante, chaque classe d'âge voit croître la proportion des bacheliers et la volonté de faire des études universitaires, phénomène qui se traduira, malgré des études plus brèves, par un nombre d'étudiants plus élevé que dans les deux autres variantes.

Les trois variantes prévisionnelles reposent sur la statistique des étudiants et étudiants débutants qui fait partie du Système d'information universitaire suisse (SIUS) et émane de l'Office fédéral de la statistique; elles ont également pour base les prévisions relatives aux effectifs de bacheliers durant la période 1984 à 1993, effectuées par le Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation (CESDOC) à Genève.

Pour l'ensemble de la Suisse, il faut s'attendre à l'évolution suivante entre 1985 et 1993:

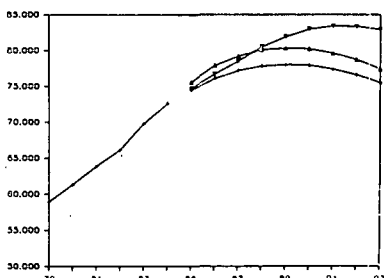
Evolution des effectifs d'étudiants et d'étudiants débutants de 1985 à 1993. (Statistique 1979-1984 / 3 variantes de 1985-1993)

Etudiants débutants:



Variante 1 Variante 2 Variante 3
Tendance Salle d'attente Take off

Etudiants:



Variante 1 Variante 2 Variante 3
Tendance Salle d'attente Take off

Horizon 2000 (uniquement pour la variante TENDANCE):

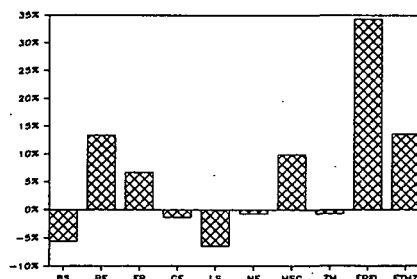
	Etudiants débutants	Etudiants
1994	11 800	74 400
1995	11 400	73 000
1996	11 300	71 700
1997	11 200	70 800
1998	11 200	69 900
1999	11 300	69 300
2000	11 300	68 800

Toutes les variantes illustrent le fait que malgré la diminution du nombre des étudiants débutants, le nombre total des étudiants continuera à augmenter jusqu'à la fin de la présente décennie. Ce développement s'explique dans une large mesure par l'évolution démographique et il ne subit qu'une légère modification suite aux corrections entreprises dans les deux variantes subsidiaires, sans être donc fondamentalement remis en question. Le recul des naissances d'un tiers environ entre 1964 et 1978 se fait sentir maintenant sur le plan universitaire, sous une forme toutefois fort atténuée car,

dans l'intervalle, la part des bacheliers parmi les jeunes de 19 ans n'a cessé d'augmenter. Dans les variantes TENDANCE et SALLE D'ATTENTE, les effectifs des étudiants débutants baissent de respectivement 15 et 20 pour cent de 1985 à 1993, tandis que ce recul n'est que de 10 pour cent à partir de 1988/89 dans la variante TAKE OFF. En 1993, il devrait y avoir tout autant de nouvelles entrées à l'université que dans les années 1979/80 ou 1983. Ce recul suivi de l'effectif des étudiants débutants ne se résorbera que vers le milieu des années nonante. En revanche, l'effectif des étudiants ne cessera d'augmenter jusqu'à ce que les étudiants nés durant les années démographiquement fortes aient quitté les hautes écoles. Cette croissance, qui ne sera pas caractérisée par des taux plus élevés, sera suivie d'un recul très lent; il se produira une sorte de stagnation à un haut niveau. Dans les deux variantes TENDANCE et SALLE D'ATTENTE, les effectifs des étudiants atteindront leur point culminant en 1989 avec respectivement 78 000 et 80 300 unités, tandis que ce maximum sera de 83 400 étudiants en 1991 pour la variante TAKE OFF. Jusqu'à la fin du siècle, il y aura, selon les pronostics, un recul jusqu'au niveau de l'effectif des étudiants durant l'année 1982/83.

Pour les différentes hautes écoles, il faut s'attendre à des développements nettement diversifiés. Pour quelques-unes d'entre elles, par exemple les deux écoles polytechniques fédérales, l'Ecole des hautes études de Saint-Gall et peut-être l'Université de Berne, l'effectif des étudiants débutants continuera d'abord à augmenter, puis le recul sera inférieur à la moyenne suisse. Dans ces mêmes hautes écoles, la croissance de l'effectif des étudiants sera sensiblement supérieure à la moyenne et, en 1993, le nombre des étudiants y sera plus élevé qu'au début de la période de prévision. En revanche, on prévoit un développement moins marqué que la moyenne suisse pour l'Université de Bâle, pour Lausanne et Neuchâtel ainsi que pour les deux plus grandes universités de Suisse, Zurich et Genève.

Modification des effectifs des étudiants de 1984 à 1993 selon les hautes écoles (variante TENDANCE, en %):



Augmentation 1984-1993 en chiffres absolus:

BE:	+ 1149
FR:	+ 354
HSG:	+ 254
EPFL:	+ 997
ETHZ:	+ 1246

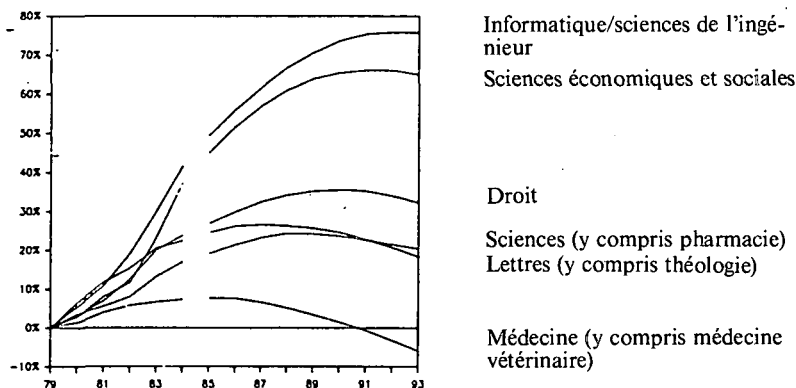
Diminution 1984-1993 en chiffres absolus:

BS:	- 366
GE:	- 150
LS:	- 410
NE:	- 15
ZH:	- 121

Dans les prévisions relatives à l'effectif des étudiants par domaine d'études, l'informatique fait cavalier seul en tête de la croissance. En outre, les scien-

ces économiques (informatique de gestion) et le droit ainsi que, dans une moindre mesure, les sciences de l'ingénieur (génie civil) connaîtront une expansion supérieure à la moyenne. Ces disciplines sont surtout présentes aux deux écoles polytechniques fédérales et à l'Ecole des hautes études de Saint-Gall, ce qui explique, au moins partiellement, la forte croissance dans ces établissements. Les autres domaines d'études enregistreront un développement moyen – il en ira ainsi des deux grands groupes formés par les branches des sciences humaines et par celles des sciences exactes et naturelles qui subiront une évolution nettement récessive (médecine, enseignants du degré secondaire).

Modification des effectifs d'étudiants entre 1984 et 1993 selon les domaines d'études (variante TENDANCE, en %):



La validité des prévisions ne peut généralement faire l'objet d'une appréciation qu'au terme d'une période d'observation d'une ou deux années. Pour les pronostics actuels, la comparaison n'est possible que pour l'année 1985. Or, la différence minimale entre les prévisions et la statistique 1985 (la sous-estimation dans la variante principale est inférieure à un 1/2%) permet d'escompter une exactitude relativement grande pour ce qui est du nombre total des étudiants en Suisse.

122.2 Les principaux accents dans l'enseignement, la recherche et l'organisation

Les planifications des hautes écoles suisses ne sont susceptibles d'une interprétation judicieuse que si l'on tient compte de la toile de fond constituée par l'accélération des mutations technologiques, économiques, écologiques et sociales. Les hautes écoles sont au cœur de telles évolutions; d'une part, elles les provoquent ou les influencent et, d'autre part, elles sont emportées par elles.

Des taux de croissance annuelle supérieurs à 10 pour cent dans certaines catégories de produits de technologie de pointe annoncent un essor économique, tout au moins dans certains domaines. Ces technologies avancées

(p. ex. informatique, techniques d'information et de communication, robotique, intelligence artificielle, génie génétique et biotechnologie) sont particulièrement avides de recherches; grâce à elles, les connaissances scientifiques et techniques sont devenues un facteur décisif de la croissance économique. La rapide mise à profit de ces technologies dans un esprit d'innovation sera déterminante pour la compétitivité de notre pays sur le plan international et, partant, pour la situation de l'emploi en Suisse.

Les nouvelles technologies modifieront considérablement le mode du travail aussi bien dans le secteur de la production de biens que dans celui des prestations de service. Les qualifications requises des personnes actives seront adaptées en fonction des nouvelles méthodes et formes d'organisation. La vie subira de profondes transformations sur les plans privé, social et public (p. ex. la maison ou le logement sera informatisé, le videotex répandu partout ou presque et la télévision par satellite omniprésente).

Les problèmes d'environnement qui nous acculent aujourd'hui sont en partie la conséquence du mode de vie contemporain dominé par le progrès scientifique et technique. Toutefois, certaines technologies nouvelles ouvrent la perspective réjouissante d'une production en forte croissance, mais compatible avec la sauvegarde de l'environnement, parce que nécessitant moins d'énergie et de matières premières naturelles.

L'individu, la société et l'Etat sont à maints égards liés à ces évolutions. Les sciences sociales et humaines sont aujourd'hui appelées à faire le point sur ces changements très rapides et à contribuer à donner un «sens» à l'action économique, sociale et politique. La réflexion critique ne doit toutefois pas non plus épargner la politique universitaire et celle de la recherche, en ce sens que ces politiques sont jugées sous l'angle de ce qui est socialement et économiquement souhaitable ainsi que dans la perspective de principes fondamentaux d'ordre éthique.

Les éléments de la planification des hautes écoles, élaborés par les autorités compétentes en matière de politique universitaire et de la recherche, concordent remarquablement bien pour ce qui a trait à la délimitation des problèmes et à l'ordre des priorités.

Cela vaut aussi bien pour le Conseil suisse de la science (CSS), avec ses «Perspectives du développement des hautes écoles suisses» (juin 1985), que pour le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS) avec ses «options» de politique de la recherche (novembre 1985).

En nous fondant sur les propositions du CSS, nous avons adopté trois accents thématiques dans nos «Objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche» (octobre 1985), à savoir «les nouvelles technologies et leurs diverses conséquences», «la protection de l'environnement et du milieu naturel», ainsi que «l'individu, la société et l'Etat face au changement». En fixant des objectifs quant au contenu, nous avons souligné la nécessité d'adopter de préférence des approches et méthodes de recherche interdisciplinaires et d'accroître la faculté d'innovation dans la recherche et l'enseignement, notamment par le biais d'améliorations dans la politique du personnel et l'organisation de la recherche ainsi que par une transposi-

tion plus rapide des résultats de la recherche dans la pratique. De surcroît, nous avons mis l'accent sur la portée de la responsabilité morale des enseignants et des chercheurs.

Les *hautes écoles* ont tenté de trouver, grâce à leurs études de planification, un compromis réaliste entre des exigences accrues et des contingences financières inéluctables. Ainsi qu'il ressort du tableau 2 reproduit en annexe, il ne faut pas s'attendre à de grands déplacements dans les dépenses d'exploitation afférentes aux domaines d'études. Ainsi, les sciences humaines et sociales connaîtront une croissance un peu plus marquée que les sciences naturelles et les unes et les autres enregistreront ensemble un développement sensiblement plus prononcé que la médecine (croissance moyenne annuelle de respectivement 2,6, 2,3 et 1,6% entre 1987 et 1991). Nous reviendrons ultérieurement en détail sur les priorités des hautes écoles.

Dans leurs perspectives générales, toutes les hautes écoles mentionnent le nombre élevé des étudiants, dont l'effectif croîtra encore, et *donc l'accomplissement de leurs tâches d'enseignement* comme l'une de leurs principales difficultés. Compte tenu de l'évolution de la science et des besoins d'ordre professionnel, il est indispensable de structurer sans cesse de nouvelles options de formation et de nouveaux domaines du savoir ainsi que de restructurer et réorienter en conséquence des domaines traditionnels. D'un côté, on réclame une spécialisation plus poussée et d'un autre, une formation et une culture plus vastes pour des généralistes ouverts autant que possible aux aspects et impératifs de l'interdisciplinarité. Il importe de tenir compte de ces nouvelles exigences relatives aux qualifications non seulement au cours de la formation initiale, mais encore tout au long du perfectionnement et de la formation continue.

Dans le *domaine de la recherche*, chacune des hautes écoles s'emploie à intensifier les recherches et à améliorer les conditions dans lesquelles elles se déroulent. Les moyens propres à atteindre ces objectifs sont l'encouragement de la relève scientifique ainsi que la modernisation des appareils et des bibliothèques (informatisation et connexion aux réseaux). L'expérience a démontré que la durée de vie des instruments et appareils scientifiques est toujours plus brève. Jusqu'à présent, la construction et l'aménagement de nouveaux bâtiments s'est accompagnée de leur équipement avec des appareils ultra-modernes. Avec la tendance actuelle à l'abandon des constructions neuves au profit des transformations de bâtiments anciens, le problème du renouvellement des équipements se pose de manière différente et pour lui-même. Toutes les hautes écoles doivent faire face à de très grands besoins de rattrapage et de modernisation. C'est surtout en raison de la pénurie des moyens financiers qu'elles ont renoncé à détailler ces besoins de manière plus précise et à les chiffrer.

Pour ce qui est des *prestations de service* fournies par les universités et les écoles polytechniques fédérales, toutes les planifications font preuve de prudence. En effet, une demande accrue risquerait bien vite d'entrer en conflit avec les buts premiers que sont l'enseignement et la recherche. Cela ne change toutefois rien à la disposition des hautes écoles à coopérer à la

recherche de solutions à certains problèmes graves et urgents de nature économique-écologique ou socio-économique.

Les hautes écoles ont fixé trois points forts dans les domaines de l'enseignement et de la recherche, à savoir «l'informatique et les nouvelles technologies», «les sciences de l'environnement» et «l'éthique».

Dans chacune des hautes écoles, on poursuivra le développement de l'*informatique* à titre prioritaire. D'une part, il s'agit de développer l'informatique au service de l'économie et ce qu'on appelle l'informatique technique qui constituent des disciplines relativement récentes; d'autre part, il importe de promouvoir les applications de l'informatique (instrument de travail) à toutes les disciplines académiques, aux bibliothèques et à l'administration universitaire. Toutes les hautes écoles prévoient une extension généralisée des cours de base en informatique. Grâce à l'arrêté fédéral du 20 juin 1986 instituant des mesures spéciales en faveur de l'informatique et des sciences de l'ingénieur (RO 1986 1714), les universités cantonales ont bénéficié d'une première stimulation. Bon nombre de hautes écoles se demandent toutefois dans quelle mesure il sera possible de concilier les coûts dérivés de l'informatisation avec les moyens financiers disponibles.

Le développement des *nouvelles technologies* ou technologies avancées incombe principalement aux deux EPF. Certaines d'entre elles touchent aussi les facultés de médecine et les différentes facultés de sciences naturelles des universités (p. ex. la biotechnologie à Bâle).

Plusieurs hautes écoles mettent fortement l'accent sur les *sciences de l'environnement*. Celles-ci ont le plus souvent pour cadre les facultés des sciences naturelles, soit sous forme de branche secondaire ou de cours interdisciplinaires et de travaux pratiques correspondants (p. ex. création d'un forum interfacultés pour l'écologie générale à Berne). En pareil cas, l'*interdisciplinarité* est la première condition à remplir.

Les hautes écoles font preuve de prudence face au thème «l'individu, la société et l'Etat face au changement» qui concerne avant tout les sciences humaines et sociales, où les obligations de formation sont prépondérantes, voire excessives. A titre de priorité, on mentionne presque exclusivement l'intensification de l'étude des *questions d'ordre éthique*. Deux universités ont l'intention d'insister sur l'éthique économique, deux autres envisagent d'aborder ce genre de problèmes dans une optique interdisciplinaire. Certains thèmes globaux relevant des sciences humaines et sociales seront abordés, à Genève, sous l'angle de l'analyse des effets de la communication audiovisuelle axée sur l'image et l'écran et, à Berne, dans la perspective de la psychologie du logement et dans celle des sciences sportives.

En ce qui concerne la *problématique multidisciplinaire*, ce sont l'encouragement de la relève scientifique et le perfectionnement qui occupent le premier plan.

La raison la plus importante d'encourager la relève scientifique tient au fait que de très nombreux professeurs prendront leur retraite durant la prochaine période de planification et au cours des années 90. Dans le catalo-

gue des mesures, on trouve en premier lieu la nécessité d'étoffer le corps intermédiaire et d'améliorer les conditions de travail des assistants.

En ce qui concerne le perfectionnement et la formation continue, les données fournies par les hautes écoles sont des plus sommaires, compte tenu de l'étude spéciale sur ce point. Il y a toutefois unanimité sur la nécessité d'accorder à l'avenir une importance accrue à ce genre de formation. Des contraintes matérielles mettent une fois de plus des limites aux projets et aux réalisations. Trois hautes écoles prévoient cependant de créer un cycle post-grade en gestion d'entreprise. L'importance de la demande dans ce domaine est une évidence au vu des nouvelles hautes écoles précisément créées pour ces disciplines.

Toutes les hautes écoles envisagent d'améliorer les *conditions d'encadrement*. Dans certaines branches (p. ex. en sciences économiques), la situation est si tendue qu'il devient de plus en plus difficile d'assurer le déroulement d'un enseignement universitaire digne de ce nom. Une redistribution des postes ne permettra de résorber qu'une partie des goulets d'étranglement.

En raison de nombreuses dispositions régissant le statut du personnel et les budgets, *la plus grande souplesse absolument requise pour la mise en œuvre des ressources humaines et des moyens financiers* n'est réalisable que dans une mesure restreinte. Des possibilités accrues existent pourtant dans les hautes écoles, à cause de nombreuses nominations prochaines qui devraient être autant d'occasions de procéder aux restructurations qui s'imposent dans la gestion de l'organisation scientifique et dans la réorganisation de certaines disciplines. En réorganisant certains cycles d'études, il y a lieu de tirer parti de la marge de manœuvre qui existe dans la *réglementation des études*.

Les hautes écoles suisses collaborent sous de nombreuses formes et à divers échelons. Cette *coopération doublée d'une coordination* est tout à la fois impressionnante et fructueuse, mais elle peut et doit être encore améliorée en ce sens que des groupes de travail propres à l'une ou l'autre branche ou discipline et même des organisations externes à la planification universitaire sont susceptibles de stimuler positivement une telle volonté (pour de plus amples détails, voir la partie B, ch. 25).

123 Financement des hautes écoles

Si l'on se fonde sur la statistique financière¹⁾ disponible des universités, les dépenses totales effectuées en 1977 pour nos hautes écoles se répartissaient

¹⁾ Il convient de relever que la statistique financière des universités ne peut être satisfaisante à tous points de vue. Elle doit aujourd'hui se fonder sur les comptes cantonaux, qui ne sont souvent pas comparables les uns aux autres et enregistrent différemment les subventions fédérales pour les investissements. De telles inexactitudes, inévitables pour l'instant, démontrent la nécessité de refondre sans tarder ladite statistique. Dans cet ordre d'idées, nous introduisons une mesure immédiate consistant à prendre en considération, en tant que part des universités dans la statistique financière, 20 pour cent au lieu de 30 pour cent des dépenses d'exploitation des hôpitaux universitaires.

à raison de 42,5 pour cent pour la Confédération (26,7% pour les deux EPF et 15,8% pour les huit universités cantonales au titre de l'aide aux universités) et de 52 pour cent pour les cantons universitaires; il convient d'y ajouter les recettes d'exploitation, qui représentent 5,5 pour cent. Selon la même statistique établie en 1980, la répartition des charges financières était la suivante: 37 pour cent pour la Confédération (23,3% pour les deux EPF et 13,7% au titre de la LAU) et 57,5 pour cent à la charge des cantons universitaires; les recettes d'exploitation ont couvert 5,5 pour cent des dépenses. Selon la statistique la plus récente (1984), la part des dépenses totales en faveur des hautes écoles prise en charge par la Confédération s'élevait à 34,6 pour cent (23% pour les deux EPF et 11,6 pour cent au titre de la LAU), alors que la part de tous les cantons réunis s'élevait à 58,5 pour cent (54,2% à la charge des cantons universitaires et 4,3% à la charge de tous les cantons); les recettes d'exploitation ont couvert 5,7 pour cent des dépenses. La modification subie par la répartition des charges, déjà enregistrée dans le message concernant la cinquième période de subventionnement, (FF 1983 II 241) s'est encore accentuée quelque peu. Cette tendance apparaît dans le graphique 1 ci-après.

Les prestations fédérales en faveur de l'enseignement et de la recherche doivent être placées dans le contexte plus vaste de la répartition des tâches entre les diverses collectivités publiques du pays. Le niveau et les compétences constitutionnelles de ces collectivités déterminent l'accent mis sur divers domaines d'activité (voir les graphiques 2 et 3).

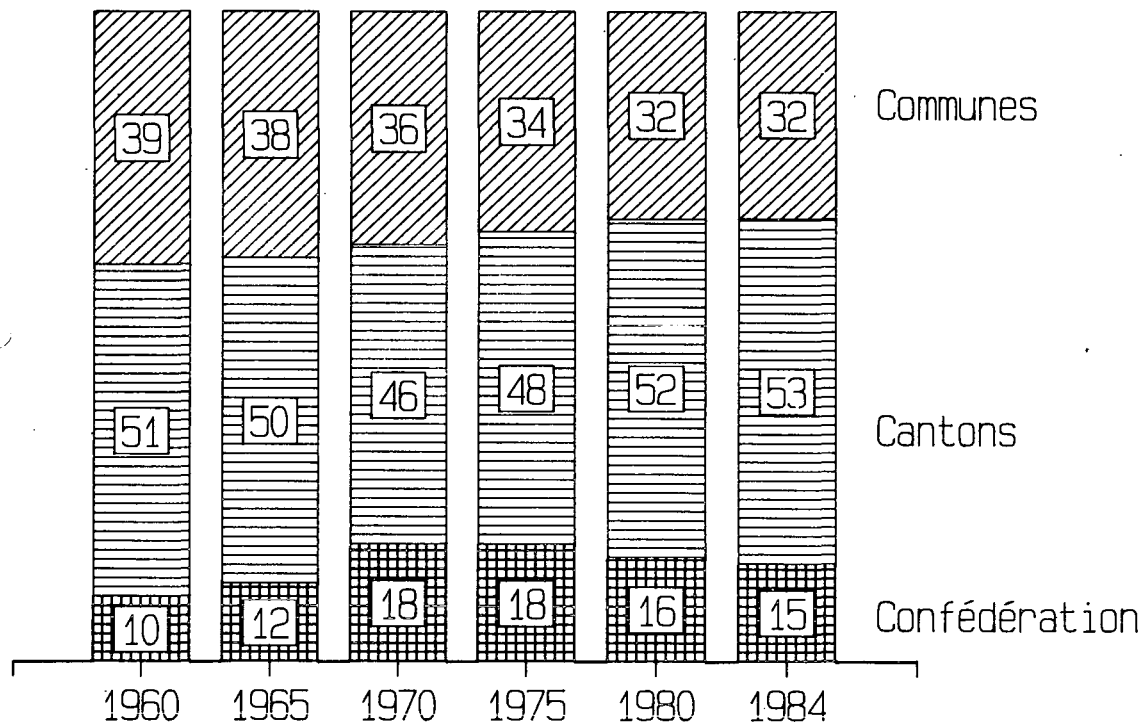
Nous souhaitons attirer ici l'attention sur la rubrique «Enseignement et recherche». Comme il ressort des deux graphiques ci-dessus, la part des dépenses de la Confédération en faveur de l'enseignement et de la recherche dans les dépenses globales est nettement inférieure à celles des cantons et des communes dans leurs dépenses respectives, en conséquence de la souveraineté cantonale dans le domaine de l'éducation. Si la part cantonale et communale des dépenses dans le secteur précité s'est à peine modifiée depuis 1975, celle de la Confédération accuse une légère baisse. Lorsqu'on considère l'évolution des dépenses à plus long terme, on constate toutefois que la Confédération, depuis 1960, a sensiblement intensifié ses efforts financiers en faveur de l'enseignement et de la recherche, notamment dans le secteur universitaire (voir graphiques 2 et 4).

Depuis 1981, on dispose d'une nouvelle source de financement des universités cantonales, du fait que tous les cantons versent une contribution annuelle pour chacun de leurs étudiants immatriculés à la haute école d'un autre canton, ceci sur la base de l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités (passé le 26 novembre 1979; RO 1982 464 et renouvelé le 26 octobre 1984; RO 1986 1654). Les montants fixés dans cet accord sont les suivants:

Dépenses pour l'enseignement et la recherche

Parts de la Confédération, des cantons et des communes en %

Graphique 1

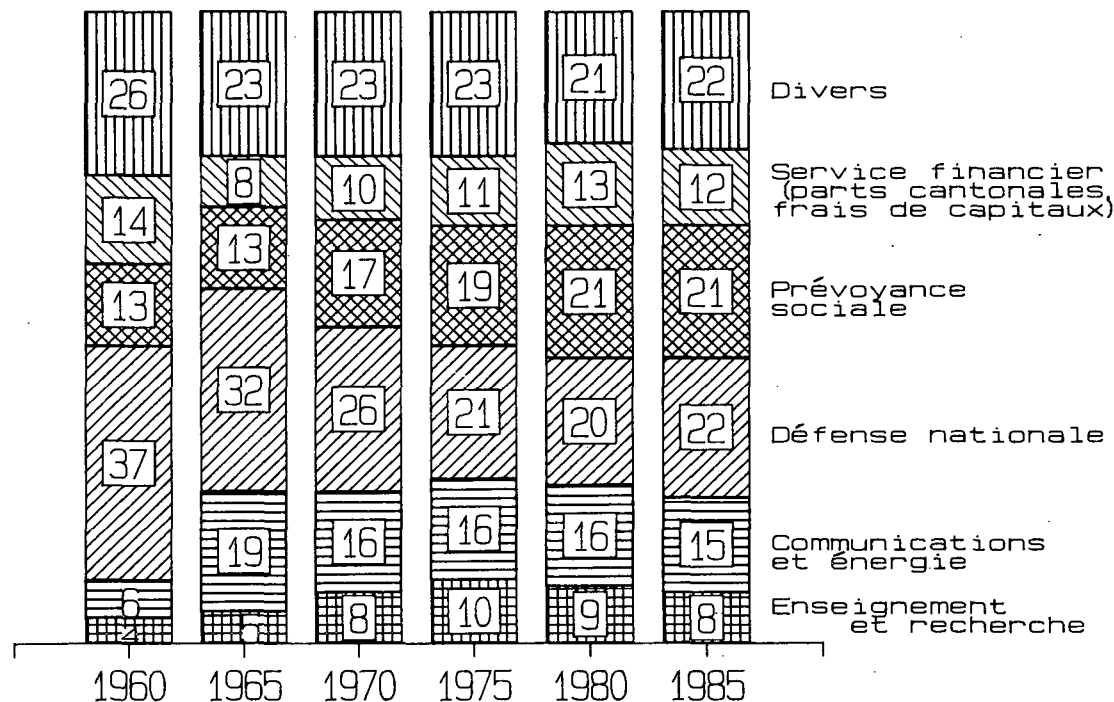


Source: Administration fédérale des finances



Graphique 2

STRUCTURE DES DÉPENSES
DE LA CONFÉDÉRATION
Parts en % des dépenses totales

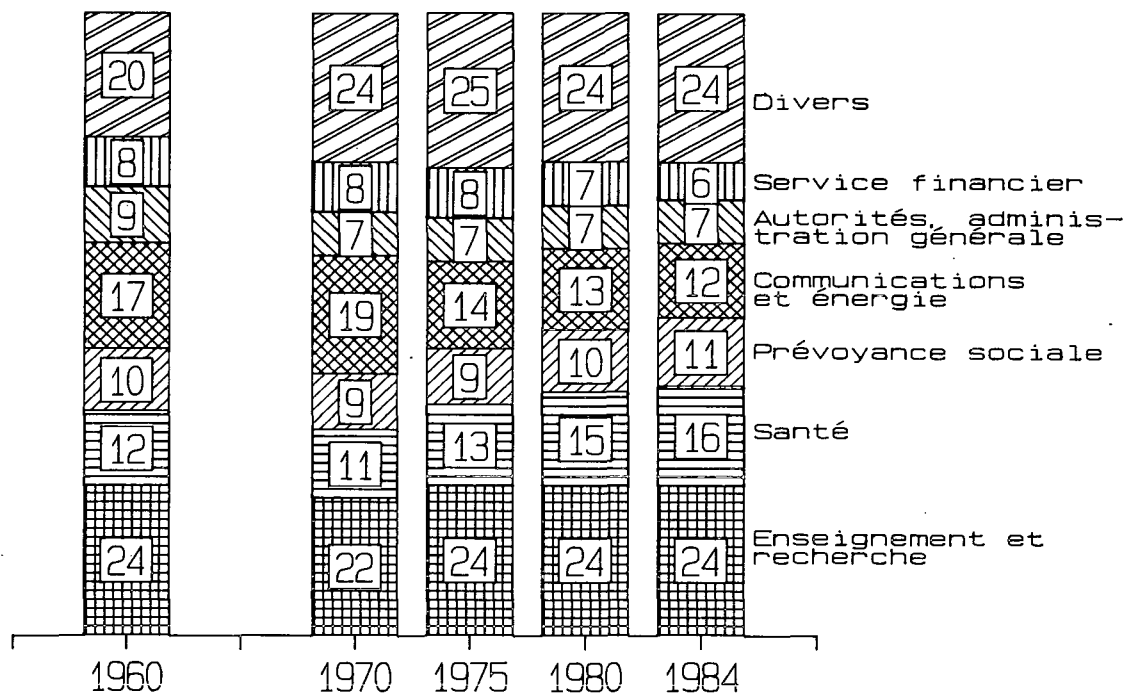


Source: Administration fédérale des finances

Structure des dépenses consolidées des cantons et des communes

Parts en % des dépenses totales

Graphique 3

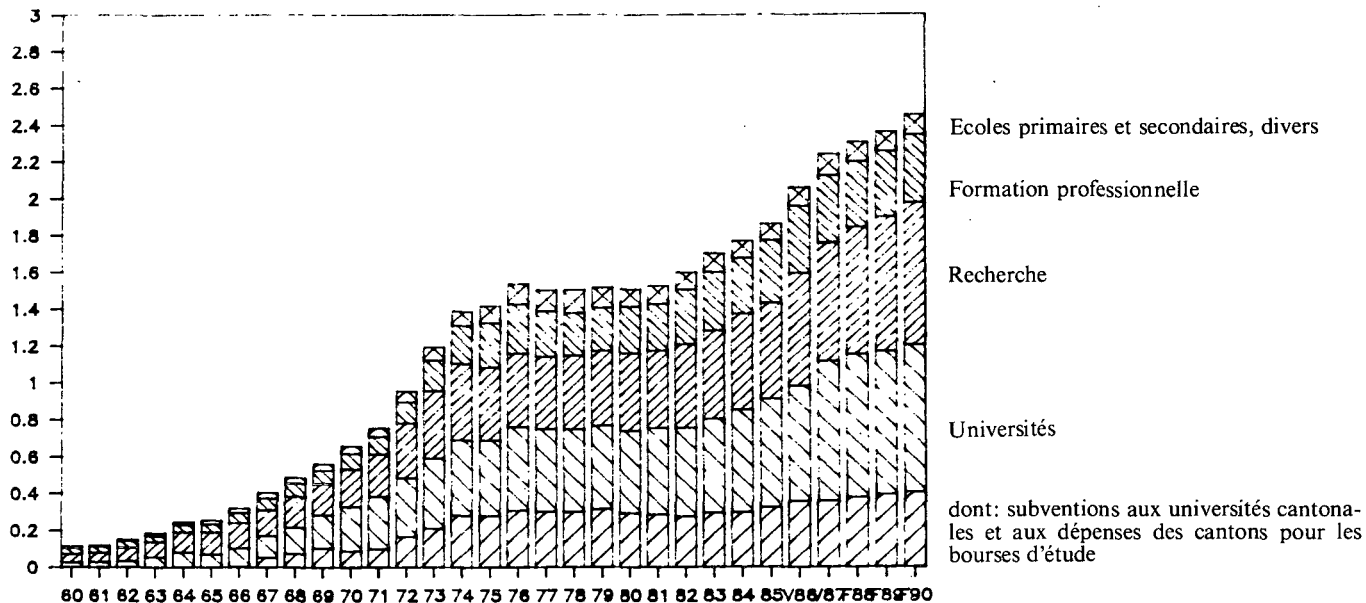


Source: Administration fédérale des finances

Dépenses de la Confédération pour l'enseignement et la recherche

en mia. de fr.

Graphique 4



Source: Administration fédérale des finances

pour 1981 à 1983	3000 francs	} accord du 26 novembre 1979
pour 1984 à 1985	4000 francs	
pour 1986	5000 francs	
pour 1987	5000 francs	} accord du 26 octobre 1984
pour 1988 à 1989	6000 francs	
pour 1990 à 1991	7000 francs	
pour 1992	8000 francs	

En 1981, alors que la somme totale de ces contributions s'élevait à 54 millions de francs environ, un montant net de 36,5 millions de francs fut versé aux cantons universitaires (après déduction des contributions versées par les cantons universitaires eux-mêmes). En 1982, le montant net atteignait quelque 39 millions de francs, en 1983, 40,2 millions de francs et en 1984, 57,5 millions de francs. Ces montants nets représentent la contribution réelle des cantons sans université au financement des universités cantonales.

124 Les dépenses des bénéficiaires de subventions durant la sixième période de subventionnement (1988 et 1989), le cas échéant durant les années 1988 à 1991

Sous chiffre 121, nous vous avons renseignés sur la procédure de détermination des besoins financiers des bénéficiaires de subventions. Dans l'appendice au présent message, nous vous présentons cinq tableaux contenant les indications numériques globales que la Conférence universitaire (CUS) a relevées auprès des cantons universitaires et des institutions spéciales ayant droit aux subventions. Le fait que ces tableaux portent sur quatre années (1988 à 1991) tient à l'intention que nous avions initialement d'étendre la sixième période de subventionnement, comme la cinquième (1984 à 1987), sur quatre ans. En considération de la révision amorcée de la LAU, dans le cadre du second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – nous souhaitons que la nouvelle version entre en vigueur le 1^{er} janvier 1990 –, nous avons décidé de vous proposer de limiter la sixième période de subventionnement aux années 1988 et 1989. Pour 1990 et les années subséquentes, nous vous soumettrons, en nous fondant sur la nouvelle réglementation, un autre projet de crédit.

Selon les résultats du relevé de la CUS, le total des *dépenses d'exploitation des universités cantonales* devrait passer de 1266 millions de francs en 1984 à 1430 millions de francs en 1988 et 1462 millions de francs en 1989, en prix constants 1987. Il faut donc s'attendre prochainement à un accroissement réel moyen des dépenses de 2,2 pour cent (taux moyen de 2,3% pour les années 1984 à 1987). Si l'on ajoute un taux de renchérissement de 2 pour cent pour 1988 et de 2,5 pour cent pour 1989, les dépenses d'exploitation nominales passeront de 1495 millions de francs en 1988 à 1568 millions de francs en 1989.

Les dépenses d'exploitation globales des universités cantonales devraient s'élever à 5370 millions de francs pendant la cinquième période de subventionnement (1984 à 1987) et à 6417 millions de francs pendant les années 1988 à 1991 (renchérissement inclus dans les deux cas), dont 3063 millions de francs pendant la sixième période de subventionnement (1988 et 1989). Il faut ajouter à ces dépenses, les dépenses d'exploitation toutefois peu importantes des *institutions* reconnues à ce jour comme *ayant droit aux subventions*, selon l'article 3 de la LAU.

La CUS relève que les chiffres présentés sont le résultat réaliste du dépouillement des plans de développement de toutes les hautes écoles effectué par sa commission de planification.

Les *dépenses pour le personnel*, qui constituent de loin la part la plus importante des dépenses d'exploitation, augmentent en général un peu moins rapidement que les dépenses totales. De plus amples restrictions dans ce domaine pourraient gêner, voir rendre impossible l'observation des priorités établies dans la planification. Si l'on souhaite améliorer sensiblement les taux d'encadrement des étudiants ou encourager davantage la relève scientifique, il est indispensable, selon la CUS, d'investir d'avantage de moyens financiers dans le secteur du personnel.

Quant aux *frais de matériel*, ils grèveront vraisemblablement les futurs budgets universitaires. L'augmentation des surfaces pour l'enseignement et la recherche, suite à de nouvelles constructions et à des transformations, entraîne inévitablement des frais de matériel supplémentaires, notamment des frais d'exploitation (acquisition de biens de consommation, frais généraux, etc.) et des frais d'entretien de bâtiments et d'appareils. La diversification croissante des disciplines scientifiques, l'utilisation accrue de moyens techniques dans la recherche et le développement de nouveaux domaines (p. ex. informatique, robotique, microtechnique, biotechnique et techniques de communication) ont les mêmes conséquences financières. A cela s'ajoute le fait que le renchérissement des publications et des appareils scientifiques (à l'exception des appareils informatiques) dépasse considérablement le taux moyen d'inflation. Nous partageons l'avis de la CUS selon lequel les dépenses prévues pour le matériel dans les plans des universités paraissent plutôt modestes comparées aux besoins exprimés.

Sont considérées comme *investissements* au sens de la LAU les dépenses pour l'achat, la construction, la location à long terme et la transformation de bâtiments universitaires et celles qui concernent l'acquisition d'appareils (y compris les installations informatiques) et de mobilier ainsi que la création et l'agrandissement extraordinaire de bibliothèques. Il résulte de l'enquête de la CUS que le coût global des projets d'investissements immobiliers annoncés par les bénéficiaires de subventions pour les années 1988 à 1991 s'élève à 953 millions de francs en prix constants 1986. Compte tenu des taux de renchérissement annuels prévus, on obtient un total de 1035 millions de francs environ. Si l'on veut être réaliste, il faut compter avec un montant approximatif de 800 millions de francs pour les années 1988 à 1991. La moitié, soit environ 400 millions de francs, devrait suffire, à notre avis, pour les deux années de la sixième période de subventionnement.

Ces montants ne concernent toutefois que la partie principale des investissements universitaires. En effet, les dépenses occasionnées par l'acquisition d'appareils, les investissements dans l'informatique, l'agrandissement extraordinaire et l'automatisation des bibliothèques ainsi que la location à long terme de bâtiments devraient être ajoutées aux dépenses pour les constructions. Cependant, étant donné que la CUS ne dispose pas de données détaillées relatives à ces investissements, nous devons nous satisfaire de l'estimation sommaire faite par cet organe consultatif, qui s'élève à environ 200 millions de francs (env. 100 mio. de fr. pour 1988 et 1989). Dans les plans de développement de leurs universités, les cantons universitaires ont annoncé un grand besoin de rattrapage dans le domaine des appareils scientifiques et des bibliothèques, sans pour autant le définir ni le chiffrer de manière précise.

125 Les moyens financiers fédéraux nécessaires pour la sixième période de subventionnement (1988 et 1989), le cas échéant pour les années 1988 à 1991

125.1 Recommandations de la Conférence universitaire suisse (CUS)

La CUS, dans son rapport, relève des développements quantitatifs importants dans l'enseignement supérieur durant la période 1974 à 1983: alors que le nombre des étudiants a augmenté de près de 40 pour cent, les dépenses réelles de la Confédération en faveur de l'enseignement universitaire et de la recherche ont diminué de 16 pour cent; quant aux dépenses réelles totales, elles ont augmenté de 10,7 pour cent pendant la même période. Le vide financier laissé par la Confédération dans ce domaine a dû être comblé essentiellement par les cantons, dont les dépenses réelles pour l'enseignement universitaire et la recherche ont augmenté de 43 pour cent (depuis 1981, grâce à l'Accord intercantonal sur la participation du financement des universités, tous les cantons participent au financement des dépenses universitaires). La CUS complète cette comparaison en rappelant que la Confédération encourage en outre la recherche par l'intermédiaire du Fonds national de la recherche scientifique, notamment des programmes nationaux de recherche, et en subventionnant la recherche appliquée et le développement de l'informatique.

Le recul de l'engagement de la Confédération en faveur des universités et de la recherche se reflète dans les subventions de base prévues dans la LAU. Selon la CUS, la part de ces subventions par rapport aux dépenses totales d'exploitation des universités cantonales a varié entre 17 et 20 pour cent durant les dix premières années ayant suivi l'entrée en vigueur de la LAU; 1977 fut l'apogée avec 20,4 pour cent. Ensuite, cette part passa à 14,9 pour cent en 1983, pour se stabiliser à 16 pour cent environ les années suivantes (ch. 125.3, note 1). Selon les calculs de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique remis par la CUS, la Confédération accordait encore en 1983 une aide réelle équivalant à 85 pour cent de l'aide qu'elle accordait en 1977; il en résulte l'image d'un retrait pro-

gressif du pouvoir central de l'aide aux universités cantonales. Cette évolution doit être contrée sans retard.

La correction, selon la CUS, devrait consister à augmenter considérablement les subventions de base. Elle préconise un degré de subventionnement de 25 pour cent tout en étant consciente que, politiquement, ce souhait n'est pas réalisable actuellement; mais la simple compensation du renchérissement serait en tout cas insuffisante; elle relève également qu'une augmentation des subventions de base parallèle à l'augmentation des dépenses réelles d'exploitation des universités cantonales ne serait pas non plus satisfaisante. C'est pourquoi elle recommande à la Confédération de prévoir, en plus d'un taux de renchérissement de 3 pour cent par an, une augmentation réelle de 3 pour cent. Ainsi, fondées sur la tranche des subventions de base 1987 (276 mio. de fr.), les tranches annuelles seraient les suivantes:

Année de subventionnement	Mio. de fr.
1988	292,8
1989	310,6
1990	329,5
1991	349,6
Total	1282,5

Un engagement financier de cet ordre permettrait de maintenir la part fédérale à environ 16,5 pour cent, soit au niveau atteint pendant la cinquième période de subventionnement (ch. 125.3, note 1).

Quant aux investissements prévus pour la sixième période de subventionnement, la CUS les estime à environ 1 milliard de francs (sans le renchérissement). Cette estimation résulte des travaux approfondis de sa commission de planification et de son bureau des constructions universitaires. La somme précitée devrait englober tous les investissements immobiliers, achats d'appareils, achats pour les bibliothèques et loyers (voir ch. 124). Pourtant, de l'avis de l'organe consultatif, il est peu probable que tous les projets immobiliers considérés ici soient réalisés pendant les années 1988 à 1991. La CUS considère pour cette raison qu'un crédit d'engagement de 350 millions de francs est suffisant pour subventionner les investissements.

De plus, la CUS, conformément à son mandat, s'exprime sur la question de savoir si les conditions nécessaires au maintien du droit aux subventions des institutions actuellement reconnues selon l'article 3 de la LAU sont toujours satisfaites. Elle propose de prolonger pour l'instant la situation actuelle et de revenir sur la question lorsqu'une solution définitive aura été trouvée à l'application de l'article 16 de la loi sur la recherche (subventions directes et autres formes d'appui de la Confédération).

Enfin, la CUS constate que ses propositions relatives à l'octroi de suppléments extraordinaires selon l'article 12, 3^e alinéa, de la LAU n'ont pas été suivies dans tous les cas par notre autorité. Cet organe critique notre réticence à l'égard de son critère: augmenter considérablement la capacité en

places d'études, si cela permet de maintenir ouvertes les universités. Etant donné que l'application de l'article précité n'entraîne pas de dépassement du crédit d'engagement pour les investissements, la CUS nous invite à interpréter plus généreusement ledit article.

125.2 Avis du Conseil de la science (CSS) sur les recommandations de la Conférence universitaire (CUS)

Le CSS soutient la CUS dans ses recommandations. Il accorde notamment une très grande importance à la garantie d'une offre d'enseignement de haute qualité, que l'augmentation du nombre des étudiants a toujours mise en danger. Il se rallie également à l'opinion de la CUS selon laquelle il convient de se préoccuper du besoin de rattrapage et des nouveaux besoins en matière de recherche.

Quant aux subventions de base, le CSS souscrit à l'augmentation réelle de 3 pour cent (ajoutée aux 3% de compensation du renchérissement), qu'il considère cependant comme la limite inférieure d'un engagement accru de la Confédération, car il se pourrait, à son avis, que les universités sous-estiment plutôt les exigences auxquelles elles devront satisfaire. Vu le nombre croissant des programmes de recherche internationaux, la Confédération est tenue de contribuer à l'équipement des universités de manière qu'elles soient des partenaires concurrentiels sur le plan international et échappent à l'isolement scientifique.

Le CSS approuve l'intention des cantons universitaires d'intensifier leurs activités d'investissement au cours des prochaines années. Il partage également le point de vue de la CUS selon lequel nous devrions interpréter plus souplesment l'article 12, 3^e alinéa, quand il s'agit d'augmenter les places d'études.

En conclusion, le CSS constate que les besoins financiers établis par la CUS sont modérés et bien fondés.

125.3 Subventions de base

Pour la deuxième période de subventionnement (1975 à 1977), vous avez accordé une augmentation nominale annuelle de 11,9 pour cent des subventions de base (1975: 150 mio. de fr.; 1976: 168 mio. de fr.; pour 1977: 188 mio. de fr.). A la suite du rejet par le peuple de la loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche, en 1978, il a fallu prendre en considération la volonté d'économie exprimée à cette occasion et opter pour une croissance nominale annuelle de 1,6 pour cent au cours de la troisième période de subventionnement (1978: 190 mio. de fr.; 1979: 192 mio. de fr.; 1980: 194 mio. de fr.). Quant à la quatrième période de subventionnement, vous vous êtes prononcés, par arrêté fédéral du 19 décembre 1980, pour une croissance nominale annuelle de 4,7 pour cent (1981: 210 mio. de fr.; 1982: 215 mio. de fr.; 1983: 230 mio. de fr.). Toutefois, durant cette dernière période, est intervenue la réduction linéaire des subventions fédérales; elle

✚ a entraîné une diminution annuelle des subventions de base d'environ 8 pour cent (1981: 193,9 mio. de fr.; 1982: 198,5 mio. de fr.; 1983: 211,6 mio. de fr.). Pour la cinquième période de subventionnement, vous avez approuvé une augmentation annuelle de 5 pour cent environ (1984: 258 mio. de fr.; 1985: 271 mio. de fr.; 1986: 286 mio de fr.; 1987: 300 mio. de fr.). Ces quatre dernières tranches annuelles ont à nouveau été réduites, d'une part en raison de la réduction linéaire toujours applicable (1984: 237,4 mio. de fr.; 1985: 249,3 mio. de fr.) et, d'autre part, en vertu de la loi fédérale du 14 décembre 1984 relative aux mesures d'économie 1984, (programme complémentaire; 1986: 263 mio. de fr.; 1987: 276 mio. de fr.).

Comme à d'autres occasions, nous partageons l'avis de nos deux organes consultatifs qui recommandent de mettre principalement l'accent sur les subventions en faveur des dépenses d'exploitation et de prévoir, dans la mesure du possible, une certaine augmentation des subventions de base. Nous devons toutefois garder à l'esprit les difficultés des finances fédérales et ne pouvons par conséquent suivre que partiellement les propositions des organes consultatifs. Ils avaient, comme il ressort des chiffres 125.1 et 125.2, fondé leurs recommandations sur un taux annuel de renchérissement de 3 pour cent et une croissance réelle annuelle de 3 pour cent également; la somme globale proposée en conséquence pour les subventions de base se monte à 1282,5 millions de francs pour les années 1988 à 1991, respectivement à 603,4 millions de francs pour la sixième période de subventionnement.

Nous aimerions en revanche vous proposer, pour la sixième période de subventionnement, de partir non d'un taux de croissance régulier (renchérissement s'il y a lieu et croissance réelle) mais d'un taux de soutien constant des subventions de base.

Nos calculs¹⁾ sont basés sur la tranche annuelle 1987 (276 mio. de fr.) selon le programme complémentaire et sur la tranche annuelle 1988 (289 mio. de fr.), que nous avons fixée pour la planification financière. Lorsqu'on met en relation la tranche 1988 avec les dépenses d'exploitation présumées des

¹⁾ La part de l'enseignement et de la recherche dans les dépenses d'exploitation des hôpitaux universitaires peut, pour de bonnes raisons, être calculée différemment. Les statistiques des dépenses brutes d'exploitation des universités cantonales divergent par conséquent sur ce point mais sont néanmoins valables. Aucune de ces statistiques n'a pu jusqu'à présent s'avérer déterminante, c'est-à-dire se voir attribuer un caractère résolument officiel. Il est cependant important que les courbes des pourcentages de subventions de base évoluent chaque fois parallèlement dans toutes les statistiques. Depuis 1985, le pourcentage des subventions de base s'est stabilisé à un peu plus de 14 pour cent, selon la statistique extrapolée de l'Administration fédérale des finances (30% pour l'enseignement et la recherche dans les cliniques); il est plus élevé, environ 16,5 pour cent, lorsqu'au lieu des 30 pour cent pour les cliniques, on prend pour base la méthode de relevé appliquée par la CUS depuis 1979, qui tient compte du développement individuel des cliniques universitaires. Nos calculs s'appuient sur les données figurant dans les plans pluriannuels des universités, telles que nous les a transmises la Commission de planification universitaire de la CUS (prise en considération partielle des coûts occasionnés par les cliniques et pondération différenciée).

universités cantonales pendant la même année, la part de l'aide fédérale atteint 19,34 pour cent (les subventions fédérales aux institutions spéciales selon l'art. 3 LAU, qui totalisent environ 3 pour cent des tranches annuelles, ne sont pas prises en considération). Le même taux de soutien est appliqué à l'année de subventionnement 1989. La sixième période de subventionnement se présente par conséquent comme suit (art. 2, 2^e al., projet AF):

Année	Dépenses d'exploitation prévisibles ^{a)} (en mio. fr.)	Tranche annuelle de subventions proposée (en mio. fr.)	Aide fédérale (en %)
1988	1495	289	19,34
1989	1568	303	19,34

^{a)} Base de calcul:

- dépenses réelles des universités cantonales présentées par la CUS¹⁾;
- taux de renchérissement annuel de 2,0% en 1988, 2,5% en 1989.

¹⁾ Cf. note ci-avant.

Selon nos propositions, le subventionnement des dépenses d'exploitation atteindra au total 592 millions de francs pendant la sixième période de subventionnement (art. 2, 1^{er} al., projet AF). Bien que nous soyons quelque peu en deçà des requêtes formulées par les organes, nous souhaitons obtenir des subventions pour les dépenses d'exploitation 1988 à 1989, qui dépassent la simple compensation du renchérissement et aillent de pair avec la croissance moyenne de 2 pour cent environ envisagée dans les planifications universitaires cantonales.

125.4 Subventions pour les investissements

Selon les résultats du relevé des besoins financiers effectué par la CUS, le montant des investissements immobiliers s'élèvera à 953 millions de francs (niveau des prix 1986) pendant les années 1988 à 1991. Si l'on tient compte d'un taux de renchérissement annuel de 2,5 pour cent, ces dépenses se monteront à environ 1035 millions de francs. Comme on l'a mentionné sous chiffre 124 et 125.1, la CUS estime pourtant à 800 millions de francs seulement les dépenses qu'occasionneront les projets qui seront réalisés durant cette période, et les autres dépenses d'investissements (appareils, bibliothèques, mobilier et loyers) à quelque 200 millions de francs. Elle recommande d'approuver un crédit d'engagement de 350 millions de francs pour subventionner tous les investissements envisagés totalisant un milliard de francs.

Nous ne pouvons pas nous rallier totalement à cette recommandation pour quatre ans que soutient également le CSS. Nous fondant sur les expériences faites ces derniers temps au niveau exécutif, nous avons des raisons de supposer que 310 millions de francs suffiraient, selon toute vraisemblance,

pour assurer la continuité de l'aide fédérale aux investissements universitaires des cantons. Par conséquent, la moitié de ce crédit, soit 155 millions de francs, devrait s'avérer suffisante pour les deux années de la sixième période de subventionnement (1988 et 1989).

En outre, ce crédit d'engagement permettra également d'accorder, selon l'article 12, 3^e alinéa, de la LAU, des suppléments extraordinaires pour des projets retenus. En vertu de cette disposition, notre autorité peut accorder des suppléments atteignant un cinquième au maximum des subventions ordinaires si un investissement revêt un intérêt national spécial. Il s'agit d'une règle d'exception qui ne s'applique qu'à des projets extraordinaires. Nous avons retenu jusqu'ici deux critères indiscutables déterminant l'octroi de subventions supplémentaires: d'une part, l'encouragement de la création de centres de gravité, d'autre part, la promotion d'investissements qui présentent un intérêt général pour la science et qui concentrent, pour une discipline donnée, les activités de formation et de recherche de plusieurs hautes écoles, ou de toutes, dans le sens d'une coordination réduisant les coûts. Un troisième critère apparut en 1980: celui de l'augmentation considérable du nombre des places d'études dans un bref laps de temps (ce critère a été repris de l'art. 24^{ter} LAU devenu obsolète en 1978). Ce critère fut toutefois appliqué dans un nombre de cas très restreint. Les organes consultatifs, de leur côté, auraient souhaité une application plus généreuse de l'article 12, 3^e alinéa, de la LAU, et présentèrent par conséquent plusieurs propositions dans ce sens. A titre d'exception, nous avons encore approuvé en décembre 1983, selon la proposition des organes, l'octroi de deux suppléments de subventions (Bâle-ville, faculté de droit, et Neuchâtel, faculté de droit et des sciences économiques). Nous avons défini en même temps les principes d'une application conforme à la loi de la disposition concernant les suppléments. Le troisième critère susmentionné a été maintenu, mais lié à des conditions précises et restrictives. Le simple agrandissement de bâtiments ou une augmentation ordinaire du nombre des places d'études ne suffit pas pour justifier l'octroi d'un supplément. En effet, seules entrent en ligne de compte les mesures particulières prises par un canton universitaire en vue d'empêcher l'introduction imminente du *numerus clausus*; pour cela, l'engorgement doit concerner une discipline d'étude déterminée et toucher soit toutes les universités soit au moins une région linguistique. La maîtrise d'un engorgement local ne revêt en aucun cas un intérêt national au sens de l'article 12, 3^e alinéa, de la LAU. En outre, nous demandons aux bénéficiaires de subventions de prouver que les investissements prévus sont à même d'empêcher ou de diminuer l'engorgement et que l'augmentation des places d'études décharge sensiblement les autres universités. En conclusion, nous ne pouvons pas suivre les recommandations de la CUS et du CSS en faveur d'une application plus souple de ladite disposition en cas d'augmentation des places d'études.

2 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

21 Pour la Confédération

Les conséquences financières de nos propositions doivent être analysées séparément, d'une part en ce qui concerne les subventions de base et d'autre part les subventions pour les investissements, du moment que la politique financière recourt à des moyens d'influence différents selon le cas: pour les tranches annuelles des subventions de base, il s'agit de crédits de paiement, pour leur somme globale, d'une enveloppe financière; les subventions pour les investissements, en revanche, sont calculées sur la base d'un crédit d'engagement qui occasionnera des versements en partie pendant la sixième période de subventionnement et en partie au cours des années subséquentes.

Le crédit d'engagement demandé de 155 millions de francs, selon toutes prévisions, serait le montant maximum nécessaire pour soutenir, parmi les investissements planifiés pour les années 1988 et 1989, les projets à réaliser par les bénéficiaires de subventions.

Si les subventions fédérales nécessaires pour les investissements se maintiennent dans les limites prévues dans les perspectives budgétaires 1988 à 1990 du 29 septembre 1986, on ne peut pas en dire autant de l'aide aux dépenses d'exploitation des universités par le biais des subventions de base: dans notre décision précitée concernant la planification financière, nous nous étions prononcés, en raison d'autres augmentations notables des dépenses dans le domaine de l'enseignement et de la recherche (hautes écoles fédérales et encouragement de la recherche), en faveur d'une augmentation des tranches annuelles des subventions de base limitée aux 2,5 pour cent correspondant aux taux de renchérissement présumé et, par conséquent, en faveur d'une renonciation à toute amélioration en termes réels. Nous avons donc fixé dans le plan financier, pour les années 1989 et 1990 (qui correspondent aux années de subventionnement 1988 et 1989), des tranches annuelles pour les subventions de base de l'ordre de 289 et 296,2 millions de francs. Comme vous pouvez le constater sous chiffre 125.3 et dans l'article 2 de notre projet d'arrêté fédéral, nous nous sommes vus obligés, pour des raisons relevant de la politique universitaire, de prévoir dans le plan annuel 1990 (c.-à-d. pour l'année de subventionnement 1989) une tranche annuelle plus élevée, à savoir 303 millions de francs, ce qui donne, par comparaison avec les chiffres du plan, un surcroît de dépenses de 6,8 millions de francs.

Nous n'avons pas abandonné sans peine le principe de la stabilisation réelle de l'engagement de la Confédération dans l'aide aux dépenses d'exploitation selon la LAU, mais n'avons pas pu faire abstraction de la chose suivante: les cantons universitaires prévoient une croissance réelle pas très importante, certes, mais néanmoins notable de leurs dépenses d'exploitation et témoignent par là de leur volonté, louable, de développer de façon continue les activités ainsi que l'équipement de leurs universités. Ceci étant, il ne serait pas logique que la Confédération bloque son soutien

en termes réels en se limitant à compenser le renchérissement; un tel procédé ferait régresser progressivement le taux de subventionnement. Comme il ressort des recommandations de la CUS (v. ch. 125.1), les bénéficiaires de subventions accordent à une aide plus substantielle de la Confédération au moyen des subventions de base d'autant plus d'importance qu'elle constitue le soutien de base régulier du domaine universitaire cantonal. Il faut par conséquent craindre que le refus d'un taux de croissance réel non seulement ne soit pas compris de la part des collectivités ayant la charge d'une université, mais encore soit ressenti comme un affaiblissement de la participation de la Confédération et comme un élément décourageant.

Nous avons donc choisi comme constante déterminant la croissance la part des subventions de base (en % des dépenses d'exploitation) établie au moyen des données de 1988, soit 19,34 pour cent, et l'avons appliquée à l'année suivante 1989 (v. ch. 125.3). Etant donné les intérêts en jeu sur le plan de la politique universitaire, nous estimons que le surcroît de dépenses proposé, pour les subventions de base, au-delà des perspectives budgétaires est justifié, raisonnable, et défendable également du point de vue de la politique financière.

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

22 Pour les cantons

Pour les cantons universitaires, ce projet signifie que l'aide fédérale se poursuivra dans des limites un peu moins étroites. Il permet ainsi une continuité du financement des universités cantonales. L'arrêté fédéral que nous proposons n'entraîne pas de nouvelles obligations dans l'exécution de la LAU et, par conséquent, aucun surcroît de travail pour les administrations cantonales.

3 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet est mentionné dans l'appendice 2 des Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1983–1987 (FF 1984 I 270).

4 Bases légales

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

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

1 Evolution récente des hautes écoles suisses

11 Enseignement, recherche, services scientifiques

Les rapports annuels des bénéficiaires de subventions (art. 20 LAU) et des hautes écoles exposent avec clarté le développement de l'enseignement, de la recherche et des services scientifiques dans les hautes écoles suisses. Ils font état d'un accroissement évident des *difficultés* ces derniers temps: les moyens disponibles s'essouffent ici et là à suivre le développement des tâches résultant du gonflement des effectifs d'étudiants et des progrès scientifiques. Les taux d'encadrement se sont encore détériorés, notamment dans les disciplines des sciences humaines et sociales. De nombreux professeurs sont surchargés sur le plan de l'enseignement et ceci très souvent au détriment de leurs tâches dans le domaine de la recherche. Les hautes écoles ont néanmoins réussi à intégrer de *nouvelles tâches* à leurs programmes, comme par exemple la formation en informatique et l'extension de l'offre de formation permanente.

Le Conseil suisse de la science (CSS) s'est également engagé à plusieurs reprises en faveur de l'encouragement de la formation permanente dont l'importance ne cesse de croître. Une étude spéciale (1986/87) de la Conférence universitaire suisse (CUS) fournira des renseignements détaillés sur l'offre de formation permanente. Les universités romandes, l'Ecole des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall et les deux EPF ont déployé des efforts particulièrement importants à ce propos. Les relations entre formation de base et formation permanente, les critères d'accès ainsi que la compétition entre différentes collectivités privées et publiques assumant la charge des cours de formation permanente suscitent des problèmes considérables. Notre enseignement supérieur, avec sa structure fédéraliste, constitue certes un cadre particulièrement favorable pour un éventail d'initiatives en faveur de la formation permanente universitaire, mais il pose également ses problèmes particuliers, notamment lorsqu'il s'agit d'organiser des cours de perfectionnement du plus haut niveau. Cet élément central de la politique de l'éducation a fait l'objet d'une motion, transformée par le Conseil national en postulat le 20 juin 1986 (86.304 M. Uchtenhagen du 3 mars 1986: Formation continue. Définition d'une véritable politique).

L'*encouragement de la relève scientifique* est l'une des formes de formation permanente. La situation du corps intermédiaire universitaire diffère d'une discipline à l'autre: il est pas exemple plus difficile de recruter des futurs chercheurs et professeurs qualifiés dans les domaines de la gestion d'entreprise, de l'informatique et du droit, que dans la plupart des disciplines des sciences naturelles. Les hautes écoles peuvent, en ce qui concerne l'encouragement de la relève, suivre les recommandations publiées par le CSS à la fin de 1984 («Encouragement de la relève scientifique» accompagné de l'étude explorative «Von der Nachwuchs- zur Mittelbaupolitik»).

La situation de l'emploi des universitaires a fait en général l'objet de diverses études (p. ex. de la part de l'Association suisse pour l'orientation universitaire). Après une dégradation passagère, surtout chez les nouveaux diplômés, notamment les diplômés en sciences humaines et les femmes, la situation semble se détendre, dans certaines professions tout au moins. Les relations entre l'université et le marché de l'emploi nous ont préoccupés dans le contexte du postulat transmis par le Conseil national concernant les jeunes universitaires (83.964 P. Bonny du 16 déc. 1983; classé en 1985 sur la base de notre rapport du 29 fév. 1985). Le CSS, pour sa part, a réexaminé la situation en 1984 sur la base de son rapport «Formation universitaire et emploi» («Emploi et politique universitaire, hier – aujourd'hui – demain», 1985), paru en 1981.

L'influence du monde du travail sur l'enseignement et la recherche a entraîné, dans les domaines où il existe des relations directes entre formation et marché de l'emploi, un affinement de l'offre de disciplines (p. ex. dans les domaines mécatronique, physique des interfaces, chimie des polymères, microélectronique, informatique, biotechnologie, technique des lasers et dans les domaines éthique économique, science de l'environnement, recherche sur le fédéralisme, philologie rhéto-romane, orthophonie, etc.). Divers règlements d'études ont été adaptés aux innovations sur le plan professionnel (p. ex. dans les domaines informatique, psychologie sociale, science des médias, formation des enseignants, biologie et biochimie, etc.). Parallèlement, les universités s'efforcent de mieux faire connaître leurs services en faveur de la société et de l'économie, en publiant régulièrement des catalogues de recherche et des brochures d'information détaillées (p. ex. «Thema», cf. aussi «CH-Forschung», «Switch»). Des expériences ont été faites pour la première fois aux universités de Berne et de Fribourg avec les «boutiques de science», soit des services que les universités offrent gratuitement à tous les groupes de la population, notamment à ceux n'ayant sinon pas accès au savoir des experts et aux résultats de la recherche. Des universités du 3^e âge ont partout été mises sur pied au cours de ces dernières années. Dans leur rapport annuel 1984, les bénéficiaires de subventions se sont prononcés sur l'importance des fonds de tiers pour les finances universitaires et sur les mandats rémunérés confiés à des membres de l'université et à des instituts universitaires. Le CSS traite de ces questions dans des études d'une certaine ampleur: les tâches et les fonctions des hautes écoles sont redéfinies en fonction des exigences modernes, les relations publiques analysées de façon plus fouillée; l'étude «La fonction de service des universités» a été achevée à la fin de 1986. Elle répond également aux questions soulevées à ce sujet dans un postulat transmis par le Conseil national le 5 octobre 1984 (83.526 P. [Crevoisier]/Herczog du 23 juin 1983. Science et technique au service du public).

Les prestations de service scientifiques permettent sans aucun doute au public de mieux comprendre les préoccupations des universités et contribuent de ce fait à l'ouverture de ces dernières. La demande croissante de connaissances applicables ainsi que de conseils ressortissant à plusieurs disciplines donne de nombreuses impulsions sur les plans thématique et

méthodologique à la recherche et, à travers elle, à l'enseignement. Tout en tentant de répondre à ces nouveaux besoins, l'université doit toutefois garder à l'esprit ses tâches essentielles d'enseignement et de recherche, nécessairement orientées vers des objectifs de plus longue portée.

12 Effectifs des étudiants

Le nombre total des étudiants immatriculé dans les hautes écoles de notre pays a évolué comme il suit depuis le semestre d'hiver 1981/82 (cf. effectifs indiqués dans nos messages du 23 avril 1980, FF 1980 II 801; du 14 juin 1982, FF 1982 II 521 et du 16 février 1983; FF 1983 II 241):

	1975/76	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Suisses	42 509	51 476	53 516	56 844	59 405	61 291
Etrangers	10 113	12 420	12 690	12 995	13 199	13 515
Total	52 622	63 896	66 206	69 839	72 604	74 806
dont étudiantes .	14 087	21 426	22 762	24 486	25 708	26 778

La part des huit universités cantonales et de la Faculté de théologie de Lucerne se chiffrait à:

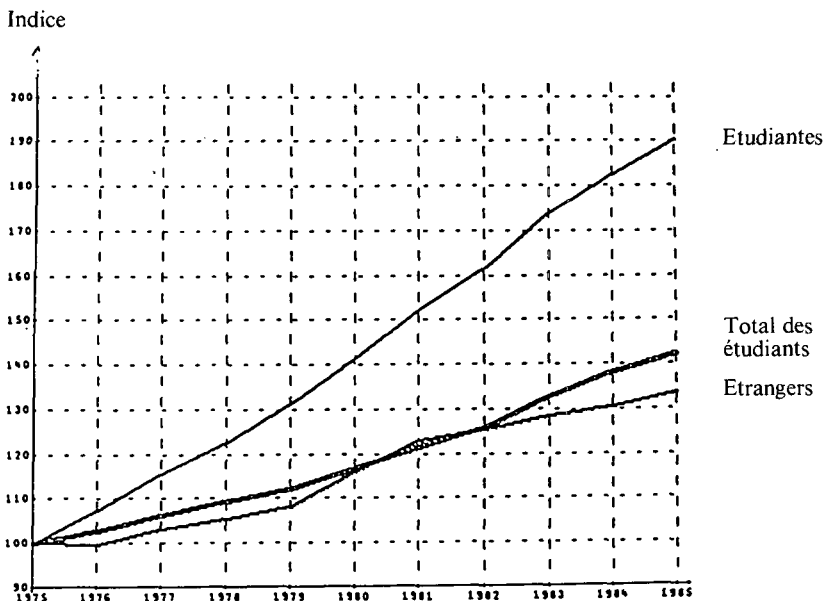
	1975/76	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Suisses	35 465	43 503	45 021	47 615	49 504	50 797
Etrangers	8 274	10 521	10 724	10 974	11 043	11 322
Total	43 739	54 024	55 745	58 589	60 547	62 119
dont étudiantes .	13 275	20 164	21 360	22 881	23 885	24 779

Le nombre total des étudiants dans les universités cantonales a augmenté de 42 pour cent au cours des dix dernières années, de quelque 15 pour cent de 1981/82 à 1985/86. Le nombre des étrangers représente actuellement le 18 pour cent du nombre total des étudiants dans les universités cantonales alors que la proportion d'étudiantes a sensiblement augmenté, soit de 23 pour cent, depuis 1981/82 et atteint actuellement 36 pour cent du nombre total des étudiants.

Le tableau ci-après montre l'évolution du nombre total des étudiants des hautes écoles suisses et des taux d'étudiantes et d'étrangers au cours des dix dernières années:

Etudiants des hautes écoles suisses depuis 1975/76

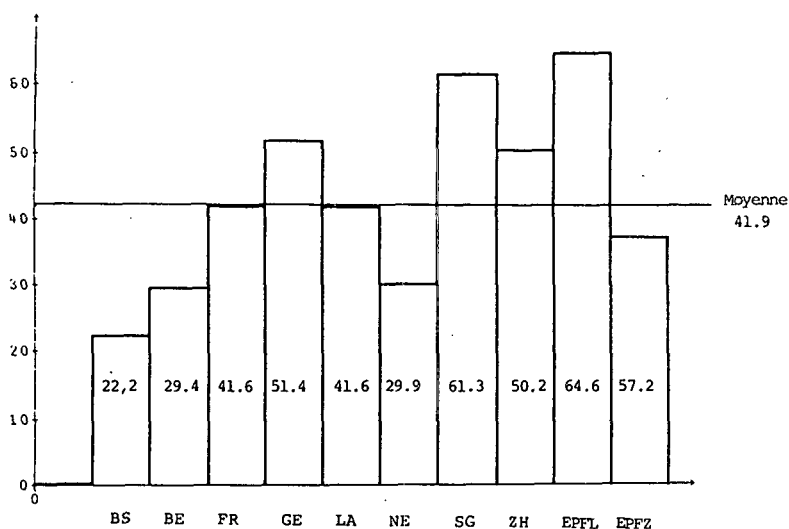
(Indice: base semestre d'hiver 1975/76)



Les causes de l'augmentation du nombre des étudiants résident avant tout dans l'évolution démographique, dans l'accroissement supérieur à la moyenne du nombre des jeunes femmes qui entreprennent des études supérieures et dans la régionalisation accrue des écoles moyennes supérieures. Les résultats de la statistique des étudiants dénotent une augmentation du nombre total des étudiants nettement supérieure, au cours des quatre dernières années, à celle du nombre des étudiants débutants (+17% contre +8%). En 1985/86, le nombre des étudiants débutants a même régressé pour la première fois par rapport à l'année précédente. L'accroissement du nombre des étudiants ne résulte donc pas seulement de l'afflux d'étudiants nouvellement immatriculés, mais davantage d'une prolongation de la durée moyenne des études universitaires, due notamment aux études post-diplôme et aux deuxième formations (qui atteignent ensemble quelque 15% actuellement).

Chaque université est touchée dans une mesure différente par l'augmentation du nombre des étudiants. Comme le montre le graphique ci-après, ce sont les universités de Saint-Gall (surtout à la suite de l'introduction de l'informatique de gestion), Genève et Zurich ainsi que les EPF qui ont connu la croissance relative la plus forte ces dix dernières années; à l'inverse, l'Université de Bâle présente le taux de croissance le plus faible. Les plus grandes universités restent celles de Zurich (1985/86: 18 128 étudiants) et Genève (1985/86: 11 367), suivies de l'EPFZ (1985/86: 9695) où l'effectif augmente surtout dans le domaine de l'informatique.

**Augmentation du nombre des étudiants de chaque haute école
de 1975/76 à 1985/86
(en pour-cent)**



	BS	BE	FR	GE	LA	NE	SG	ZH	EPFL	EPFZ
1985/86:	6'540	8'810	5'395	11'367	6'398	2'243	2'856	18'128	2'992	9'695
1975/76:	5'352	6'810	3'810	7'510	4'516	1'727	1'771	12'068	1'818	7'065

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

L'augmentation du nombre des étudiants se répartit de façon assez inégale entre les disciplines. Comme il ressort du tableau ci-après, un nombre toujours considérable d'étudiants choisissent le droit et les sciences humaines et sociales, mais également la théologie; les différentes disciplines des sciences naturelles et des sciences de l'ingénieur ont évolué de manière très diverse. Seule l'informatique enregistre une augmentation supérieure à la moyenne: le nombre des étudiants s'est accru de 230 pour cent au cours des quatre dernières années. Le nombre des étudiants en médecine est resté pratiquement constant ces dernières années, grâce entre autres aux campagnes d'information de la Conférence universitaire. La modification des pourcentages de femmes et d'hommes dans la population estudiantine contribue également à déplacer les points forts d'un domaine d'études à l'autre: en sciences humaines, par exemple, les étudiantes représentent environ la moitié des immatriculations (voir graphiques concernant l'évolution des effectifs d'étudiants par faculté, partie A, ch. 122.1).

Evolution par discipline du nombre des étudiants de toutes les hautes écoles 1981/82-1985/86

Se- mestre d'hiver	Sciences humaines et so- ciales (non ré- partis- sables) ¹	Théolo- gie ²	Philo- sophie, linguis- tique et littéra- ture	Sciences histo- riques ³	Psycho- logie, pédago- gie et sport	Sciences économ. et so- ciales ⁴	Droit	Sciences exactes et nat. (non ré- par- tissables ⁵	Sciences exactes ⁶	Sciences natu- relles ⁷	Méde- cine ⁸	Sciences de l'ingé- nieur ⁹	Total
1981/82	2095	1540	8238	3672	4938	7799	7852	1375	3141	5865	10539	6845	63899
1982/83	2062	1603	8505	3956	5125	8061	8270	1338	3401	6002	10718	7165	66206
1983/84	2046	1668	8979	4209	5298	8898	8827	1488	3800	6236	10811	7579	69839
1984/85	2069	1767	9065	4464	5265	9898	9098	1587	4338	6376	10870	7807	72604
1985/86	1987	1852	9217	4560	5274	11041	9180	1634	4479	6643	10791	8148	74806
Vari- ation en % 1981/2- 1985/6	- 5,1	+ 20,2	+ 11,9	+ 24,2	+ 6,8	+ 41,6	+ 16,9	+ 18,8	+ 42,6	+ 13,3	+ 2,4	+ 19,0	+ 17,0

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

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

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

4 Sociologie, sciences politiques, communications et media, sciences économiques, informatique de gestion.

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

6 Mathématiques, systématique et informatique, astronomie, physique.

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

8 Y compris la pharmacie.

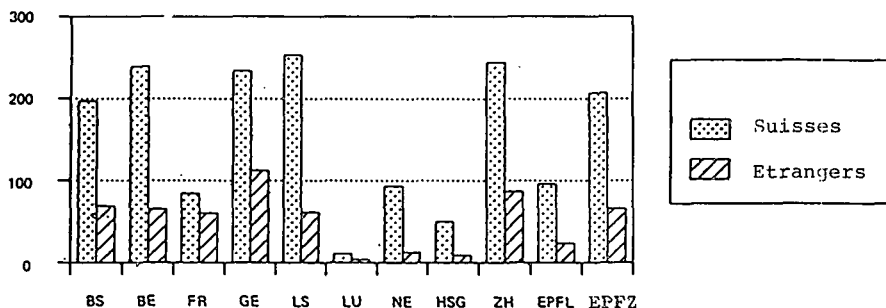
9 Y compris l'architecture et la planification, ainsi que le cours de mathématiques spéciales de l'EPFL.

Source: Statistique des étudiants du SIUS

13 Effectifs du corps enseignant

En 1985, le nombre total des professeurs ordinaires et extraordinaires à plein temps s'élevait à 1869 dans les universités cantonales et à 400 dans les EPF, dont 50 femmes en tout. Les étrangers représentent environ un quart des professeurs, environ un cinquième des professeurs-assistants, chargés de cours et assistants. Le tableau ci-après montre la répartition du corps professoral entre les diverses hautes écoles:

Professeurs ordinaires et extraordinaires à plein temps en 1985
(en nombre de postes)



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

Dans les Universités de Bâle, Fribourg, Neuchâtel et Zurich, une part relativement importante du corps enseignant est occupée à temps partiel. Les assistants constituent la catégorie numériquement la plus élevée. Ils atteignent les chiffres maxima à l'Université de Zurich et à l'EPFZ; les Universités de Genève et de Berne en occupent également beaucoup.

Le pourcentage de professeurs de sexe féminin dans les hautes écoles suisses reste très faible (2,3%). L'écart est frappant entre, d'une part, le pourcentage d'étudiantes en nette hausse depuis les années 60 (plus d'un tiers actuellement) et le nombre croissant d'assistantes (un cinquième) et, d'autre part, le petit nombre (1985: 50 sur 2269) de professeurs de sexe féminin travaillant à plein temps. Cet écart se rencontre également dans les universités où le nombre des femmes est supérieur à la moyenne parmi les étudiants et le corps intermédiaire (à Genève p. ex.: 51% d'étudiantes, 31 d'assistantes, 4% de professeurs).

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

Le total des dépenses annuelles, pour l'ensemble des hautes écoles suisses, a extraordinairement augmenté au cours des 24 dernières années. Leur croissance annuelle a dépassé, dans l'ensemble, celle du produit national brut

(PNB) et des dépenses des pouvoirs publics pendant cette période. Comparativement à l'évolution au cours des années précédentes, une nouvelle tendance apparaît en 1984. Les dépenses universitaires ont augmenté de 58 millions ou 2,5 pour cent seulement par rapport à 1983. Elles ont donc moins progressé, en pour-cent, que le produit national brut (5,0%) et les dépenses réunies de la Confédération, des cantons et des communes (4,1%).

Année	Dépenses universitaires		Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, augmentation annuelle en % par rapport à la période précédente	PNB, augmentation annuelle en % par rapport à la période précédente
	en millions de francs	augmentation annuelle en % par rapport à la période précédente		
1960	162			
1965	312	14,0	13,8	10,3
1970	736	18,7	10,4	8,3
1975	1485	15,1	13,4	9,1
1980	1809	4,0	4,4	4,0
1981	1998	10,4	5,4	8,5
1982	2130	6,6	8,5	6,1
1983	2272	6,7	5,6	4,0
1984	2330	2,5	4,1	5,0

Source: Administration fédérale des finances

Le tableau ci-après indique l'évolution des dépenses des cantons en faveur des universités cantonales et des dépenses de la Confédération en faveur des EPF au cours de ces dernières années:

Dépenses des cantons

Année	Total des dépenses en 1000 francs	Dont dépenses d'exploitation en 1000 francs	Part des dépenses d'exploitation dans les dépenses en %
1981	1 516 487	1 315 683	87
1982	1 646 961	1 469 236	89
1983	1 760 688	1 577 145	90
1984	1 769 392	1 654 035	93

Dépenses de la Confédération en faveur des deux EPF

Année	Total des dépenses en 1000 francs	Dont dépenses d'exploitation en 1000 francs	Part des dépenses d'exploitation dans les dépenses en %
1981	466 276	386 011	83
1982	483 206	418 154	87
1983	511 669	438 808	86
1984	560 401	461 697	82

Source: Statistique financière de l'administration fédérale des finances

Les pouvoirs publics supportent la majeure partie des dépenses en faveur des hautes écoles suisses. En 1984, la Confédération a couvert les dépenses en faveur des EPF à raison de 96 pour cent et assumé le 15 pour cent des dépenses totales en faveur des universités cantonales; ce qui équivaut à plus d'un tiers des dépenses totales des hautes écoles suisses. Les contributions des cantons non universitaires ont totalisé quelque 57,5 millions en 1984, soit 3,3 pour cent des dépenses universitaires des cantons.

15 Droit universitaire

Le développement rapide des sciences, la croissance sensible des effectifs d'étudiants ainsi que leurs conséquences sur l'organisation des hautes écoles ont contraint les écoles et les collectivités qui en ont la charge à reconsidérer les structures existantes, les objectifs et les méthodes de formation traditionnels et, le cas échéant, à revoir leur réglementation. Il s'ensuit, ces quinze dernières années, des tentatives de révision plus ou moins importantes de toutes les lois universitaires. Les efforts déployés sur le plan législatif n'ont toutefois abouti à de nouvelles lois qu'en Suisse romande (Fribourg 1970, nouveaux statuts en 1978, Neuchâtel 1971, Genève 1973 à 1983, Vaud 1977), tandis que les travaux dans les autres cantons universitaires et au sein de la Confédération (EPF) ont été pour le moins retardés, limités à une révision partielle (Zurich 1984) ou interrompus (Bâle 1980 par une décision du Grand Conseil, Berne 1982 par une votation populaire). Dans le canton de Saint-Gall, où un nouveau statut universitaire est entré en vigueur en 1976, une révision ample de la loi sur l'université datant de 1955 a débuté en 1984. Dans le canton de Berne, une révision partielle de la loi sur l'université datant de 1954 a été préparée en 1986.

Ces travaux législatifs ont en général pour objet de renforcer l'autonomie administrative et la direction des universités, d'associer plus efficacement leurs membres à la formation de l'opinion au sein de l'université et de mieux structurer et organiser certains domaines. En outre, les efforts déployés en vue de la réforme des objectifs et des méthodes de formation se concrétisent, pas à pas, dans de nombreux nouveaux plans d'études et règlements d'examens.

Presque tous les cantons universitaires se sont dotés, ces dernières années, des bases légales permettant d'instaurer éventuellement un *numerus clausus*, en révisant partiellement leurs lois sur l'université et l'enseignement ou, comme dans le cas de Berne, en faisant des déclarations d'intention appropriées (Genève 1973, Bâle 1974, Vaud 1977, Fribourg 1982, Berne 1985; cf. à ce propos les arrêts du Tribunal fédéral du 25 mai 1977 et du 5 oct. 1977 (ATF 103 Ia 373 ss et 103 Ia 398) ainsi que l'expertise juridique concernant le *numerus clausus* dans les universités cantonales; FF 1980 II 801). La LAU et l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités prévoient toutefois des mesures permettant de contrer cette tendance.

Il convient de mentionner ici, dans un contexte plus vaste, les efforts intercantonaux déployés en vue d'une meilleure répartition des charges universitaires. Le canton de Bâle-Campagne ayant participé déjà entre 1975 et 1985 aux frais d'exploitation de l'Université de Bâle, les deux demi-cantons, le 7 mai 1984, ont prolongé de dix ans la durée du contrat, soit de 1986 à 1996.

L'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités a également été renouvelé. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et celle des directeurs cantonaux des finances l'ont approuvé le 26 octobre 1984 à l'intention des cantons. Tous les cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein avaient adhéré au premier accord de 1981 à 1986 (RO 1982 464). A l'exception d'un canton, où la décision populaire est encore pendante, tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein ont approuvé le concordat renouvelé avant la fin 1986. Ainsi, ce concordat renouvelé, que nous avons approuvé le 17 septembre 1986 (RO 1986 1654), a pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1987.

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

21 Allocations et contributions financières

La LAU doit permettre aux cantons universitaires de développer leurs universités conformément aux exigences modernes, sur le plan de l'organisation également, et d'assurer le libre accès aux études supérieures grâce aux subventions de la Confédération. Celle-ci alloue à cet effet, d'une part, des subventions de base annuelles pour les dépenses d'exploitation des universités et, d'autre part, des subventions pour les investissements concernant des constructions ou des équipements.

Pendant les 17 années de subventionnement (1969 à 1985) qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide aux universités, la Confédération a versé des subventions de base pour un montant total de 2455,9 millions de francs. Compte tenu des dépenses d'exploitation annuelles pouvant être mises en compte, les subventions versées durant cette période ont été réparties de la manière suivante entre les cantons et les institutions ayant droit aux subventions selon les articles 2 et 3 de la loi:

Subventions de base selon la LAU

Cantons	1969 à 1985
Bâle-Ville	384 810 086
Berne	433 757 325
Fribourg	221 356 753
Genève	430 381 102
Neuchâtel	94 522 641
Saint-Gall	68 040 484
Vaud	293 889 343
Zurich	529 101 576
Total (1)	2 455 859 310

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

Institutions	1969 à 1985
Institut universitaire de hautes études internationales, IUHEI, Genève (dès 1969)	31 799 399
Centre suisse pour le perfectionnement des professeurs de l'enseignement secondaire WBZ, Lucerne (dès 1970) ..	4 635 907
Institut suisse de recherches expérimentales sur le cancer, ISREC, Lausanne (1971 à 1974)	2 701 000
Bibliothèque suisse de l'Europe de l'Est OEB, Berne (dès 1971)	1 877 220
Institut tropical suisse ITS, Bâle (dès 1973)	10 706 407
Faculté de théologie de Lucerne TFL, Lucerne (dès 1972)	6 477 006
Phase préparatoire d'une institution universitaire pour les sciences de l'éducation dans le canton d'Argovie, Aarau (1972 à 1978)	2 042 049
Archives sociales suisses ASS, Zurich (dès 1973)	3 482 211
Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques, IRDP, Neuchâtel (dès 1973)	2 839 231
Institut suisse pour l'étude de l'art ISEA, Zurich (dès 1981)	1 938 960
Ecole des hautes études pédagogiques de Saint-Gall, EHEP (dès 1981)	cf. ci-dessus canton de SG (selon art. 5, 3 ^e al., LAU)
Archives Jean Monnet, AJM, Lausanne (dès 1985)	—
Total (2)	68 499 390
Total (1) + (2)	2 524 358 700

Source: OFES

La part annuelle des subventions de base pour 1985 s'élève à 249,3 millions de francs, selon l'arrêté fédéral en vigueur et les arrêtés instituant des économies; cette contribution est versée à la fin de 1986. Quant à la part annuelle prévue pour 1986, elle est de 263 millions de francs.

Le montant total des subventions pour les investissements ayant été accordées aux cantons universitaires et aux institutions de 1969 au 31 décembre 1985 s'élève à 1 463 896 116 francs, qui se répartissent de la manière suivante:

Subventions pour les investissements selon la LAU

Cantons	1969 à 1985
Bâle-Ville	148 343 837
Berne	179 500 750
Fribourg	64 514 896
Genève	261 455 040
Neuchâtel	43 835 614
Saint-Gall	36 089 353
Vaud	292 564 537
Zurich	421 570 025
Total (1)	1 447 874 052
Institutions ayant droit aux subventions	
Total (2)	16 022 064
Total (1) + (2)	1 463 896 116

Source: OFES

Sur le montant total des subventions allouées pour les investissements, 1 227 845 425 francs ont été versés jusqu'au 31 décembre 1985.

Du 1^{er} janvier 1981 au 31 décembre 1985, les deux types de subventions selon la LAU ont été soumis à la réduction linéaire que vous avez décidée les 20 juin 1980/17 décembre 1982 (RS 611.02). Le 1^{er} janvier 1986, l'arrêté concernant la réduction linéaire a été relayé par la loi fédérale relative aux mesures d'économie 1984 (programme complémentaire) du 14 décembre 1984 (voir A. ch. 112.2.).

La part des subventions de base de la Confédération dans les dépenses d'exploitation des universités cantonales oscillait, de 1969 à 1985, entre 14,9 et 20,4 pour cent. En 1977, elle a atteint son maximum avec un taux de 20,4 pour cent. Depuis lors, elle est en régression.

Année	Total des subventions de base aux universités cantonales (sans les institutions selon art. 3 LAU) en mio. de fr. ¹⁾	Part aux dépenses cantonales pour l'exploitation en %	
		Par année de subvention	Moyenne
1981	188,4	16,1	15,33
1982	192,6	15,0	
1983	205,5	14,9	
1984	230,1	15,9	16,15
1985	241,7	16,4	
1986	254,0	16,2	
1987	266,6	16,1	

¹⁾ Après réductions linéaires, ou respectivement selon les taux prévus par le programme complémentaire.

Source: Conférence universitaire suisse

22 Droit aux subventions

Selon la LAU, de nouvelles hautes écoles (reconnaissance par arrêté fédéral ordinaire, art. 2) d'une part, et des institutions spéciales (reconnaissance par arrêté du Conseil fédéral, art. 3) d'autre part, peuvent être reconnues comme ayant droit aux subventions. Jusqu'ici, seule la deuxième catégorie a fait usage de cette possibilité. Depuis notre dernier rapport, nous avons reconnu, le 14 mars 1983, l'Ecole des hautes études pédagogiques de Saint-Gall (EHEP; cf. message du 16 fév. 1983 concernant les crédits pour la cinquième période de subventionnement; FF 1983 II 241, chap. B. 22), avec effet dès le 1^{er} janvier 1983; puis, le 14 août 1985, la fondation «Archives Jean Monnet» (AJM) à Lausanne, avec effet dès le 1^{er} janvier 1985, toutes deux en qualité d'institutions ayant droit aux subventions en vertu de l'article 3 LAU. La fondation Jean Monnet gère les archives Jean Monnet, encourage des projets de recherche sur le thème de l'intégration de l'Europe, se tient à la disposition d'étudiants et de candidats au doctorat et organise des séminaires sur des questions intéressant l'ensemble de l'Europe.

Les institutions ayant actuellement droit aux subventions fédérales sont énumérées au chiffre 21.

Nous avons l'intention de maintenir le droit aux subventions des dix institutions actuellement reconnues jusqu'à la fin de la sixième période de subventionnement, comme le recommandent également les organes consultatifs; ensuite, nous réexaminerons en détail les conditions de reconnaissance pour chaque cas, notamment à la lumière des directives parues le 16 mars 1987 (FF 1987 I 1029) concernant l'application de l'article 16 de la loi sur la recherche et à la lueur de leurs premiers résultats tangibles.

47

Lorsque nous vous avons soumis, le 16 février 1983, le message concernant les crédits pour la cinquième période de subventionnement selon la LAU, nous supposions que quelques cantons non universitaires verseraient dans un bref délai leurs subventions pour l'enseignement universitaire en Suisse sous la forme de fondations d'instituts. Après que des projets d'universités furent éliminés en 1976 déjà et en 1978 dans les cantons d'Argovie et de Lucerne, la création de trois nouvelles institutions universitaires a également été empêchée par des décisions cantonales négatives au cours de la période de subventionnement actuelle. Il s'agit de trois projets qui avaient auparavant été jugés positivement par les organes consultatifs de politique universitaire, quant à leur droit aux subventions en vertu de l'article 3 LAU. En septembre 1983, le Grand Conseil du canton de Saint-Gall a rejeté le projet d'une Haute école de médecine clinique, et en 1984 et 1986, l'Institut de recherches rhétiques prévu à Coire et le Centre universitaire de la Suisse italienne (CUSI) au Tessin ont été refusés lors d'une votation populaire cantonale.

Les demandes de reconnaissance de trois institutions déjà créées devront encore être examinées pendant la période de subventionnement en cours. Il s'agit de l'Institut de recherche sur la formation et les examens (Institut für Ausbildungs- und Examensforschung IAE) de la faculté de médecine de l'Université de Berne, de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) à l'Université de Lausanne ainsi que de la Collection suisse du théâtre (Schweizerische Theatersammlung STS) à Berne. Dans le cas de l'IAE et de la STS, les organes consultatifs recommandent un subventionnement au titre de l'article 16 de la loi sur la recherche; l'examen de la demande de l'IDHEAP dans le cadre de la LAU n'est pas encore terminé.

La consultation concernant les demandes de reconnaissance et les requêtes d'autres institutions intéressées réanime toujours la même crainte, à savoir que l'application trop fréquente de l'article 3 provoque, à la longue, un éparpillement de l'enseignement supérieur. Nous aimerions néanmoins relever que, malgré l'entrée en vigueur de la loi sur la recherche et les possibilités qu'elle offre, l'article 3 de la LAU constitue pour le moment la seule disposition légale qui permette de soutenir des instituts scientifiques autonomes d'importance nationale et internationale, ayant des fonctions universitaires, et de garantir ainsi de façon appropriée, dans l'enseignement et la recherche, la diversification souhaitable en raison du développement rapide de la science.

23 Directives concernant l'allocation de subventions et réglementations relatives à la procédure

Les directives concernant l'allocation de subventions servent à faciliter l'interprétation d'une décision de subvention, à créer un climat de sécurité lors de son application à des cas d'espèce et à garantir ainsi l'égalité de traitement des bénéficiaires de subventions. La LAU ayant posé d'emblée des problèmes d'exécution que même l'ordonnance d'exécution détaillée n'a

permis de résoudre que partiellement, il ne s'est jamais présenté, dans l'aide aux universités, de situation où des directives faisaient défaut. Nous vous avons informés, sous chiffre 23 du rapport précédent, que les directives publiées en 1981/82 par l'Office fédéral de l'éducation et de la science n'étaient pas nouvelles, mais résumaient et précisaient plutôt des règles déjà formulées ainsi que des principes généraux de la pratique de la Confédération en matière de subventions. Comme les cantons universitaires s'étaient élevés contre quelques dispositions de ces directives, un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur s'est penché sur les points controversés. Après avoir dégagé le consensus indispensable, ce groupe a modifié certains points et introduit une nouvelle systématique de ces directives, qui permette d'y intégrer, sur le plan formel également, les directives de l'Office des constructions, légèrement adoptées au contexte, qui figuraient en annexe jusqu'à présent. Cette nouvelle version des directives a été publiée à titre définitif par le Département fédéral de l'intérieur le 21 janvier 1985. En vigueur depuis le 1^{er} février 1985, elles constituent, de l'avis de tous les intéressés, un outil d'interprétation et de travail fondamental.

Lors de l'examen des éléments controversés des directives, le groupe de travail précité s'est également employé à mieux réglementer certaines modalités de la procédure d'allocation de subventions, relativement à la voie hiérarchique Conférence universitaire – Conseil de la science – autorités fédérales, fondées jusqu'alors sur une décision datant de 1970. Les efforts portèrent sur l'exécution de la procédure principale (art. 24 de l'ordonnance d'exécution de la LAU): en plus de la solution ordinaire (consultation préalable des deux organes), une variante simplifiée avait été introduite très tôt déjà pour les subventions ne posant de problèmes ni au niveau matériel ni du point de vue de la politique universitaire; selon cette variante, l'Office de l'éducation et de la science prépare seul les décisions concernant de telles subventions, sur la base d'une convention spéciale relative à la procédure, passée entre lui et les secrétariats des deux organes concernés. Cette procédure principale simplifiée ayant suscité quelques doutes quant à sa légalité, des principes ont été élaborés qui devaient faire triompher une procédure d'allocation conciliant rationalité et respect des normes juridiques. La différenciation de la procédure, qui a fait ses preuves, selon le degré d'importance des problèmes occasionnés par les demandes de subventions, est sans autre fondée juridiquement lorsque les deux organes partagent équitablement, même dans les cas simples, la responsabilité de l'affaire. Après avoir obtenu l'approbation de la Conférence universitaire et du Conseil de la science, le Département fédéral de l'intérieur a pu finalement réglementer le déroulement de la procédure principale dans sa décision du 25 octobre 1985.

24 Information universitaire

Une politique universitaire adaptée aux besoins de notre époque nécessite un échange permanent d'informations. Les partenaires collaborant à l'exécution de la LAU prennent part à cet échange ainsi que les écoles polytech-

niques fédérales et leurs établissements annexes, les établissements de formation extra-universitaires et, actuellement, les cantons non universitaires. Cet échange d'informations au niveau national se double d'un échange international d'informations et d'expériences aux niveaux bilatéral et multilatéral.

La LAU prévoit, notamment dans les articles 15 et 20, des obligations de renseigner soit permanentes soit périodiques, dont nous vous avons instruits en détail à différentes occasions (en dernier lieu dans le rapport du 16 fév. 1983). Nous nous intéresserons donc ci-après uniquement à des objectifs, activités et méthodes subséquents: par exemple précisions apportées à la statistique des étudiants (notamment harmonisation du terme «étudiant»), effectuée dans le cadre du système d'information universitaire suisse (SIUS) et utilisée également pour l'exécution de l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités. Les travaux portant sur l'amélioration de la statistique financière universitaire sont menés en étroite relation avec ceux du groupe de travail du Département fédéral des finances, chargé de la révision de la statistique financière (sous la présidence du Prof. Claude Jeanrenaud). Le rapport annuel des bénéficiaires de subventions concernant leurs activités, leurs plans de développement et l'utilisation des subventions contient également, depuis 1983, les résultats d'une enquête sur un thème d'actualité particulier (p. ex. situation du logement des corps universitaires, importance des fonds de tiers pour les finances des hautes écoles, formation permanente).

Les services fédéraux compétents ont en outre participé aux débats en matière de politique de l'éducation au sein d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'OCDE et l'Unesco (p. ex. concernant la mobilité sur le plan international des membres des hautes écoles, la comparabilité des études et des examens universitaires, les nouvelles méthodes de gestion universitaire, la situation des femmes dans les universités suisses, ou concernant des études multiculturelles). Cette participation a apporté des informations précieuses pour la définition de notre politique universitaire.

25 Coordination universitaire

Nous avons relevé à plusieurs reprises que les développements que connaissent l'enseignement supérieur et la recherche scientifique accroissent l'importance de la coordination universitaire. Si l'on veut que les efforts investis dans cette tâche de longue haleine soient couronnés de succès et déploient amplement leurs effets, il faut veiller à les orienter vers des objectifs de politique universitaire pouvant susciter un consensus et à les fonder sur un échange d'informations institutionnalisé concernant les intentions et les projets. Basé sur l'idée que la coordination universitaire nécessite des compétences bien définies, l'article 19, 1^{er} alinéa, LAU attribue à la Conférence universitaire suisse (CUS) la tâche première de réaliser la collaboration entre toutes les universités et hautes écoles du pays. La CUS s'en est acquittée non seulement en prenant des mesures concrètes sous la forme de recommandations, propositions et décisions, mais encore en s'efforçant

constamment d'améliorer les conditions d'une coordination efficace en se livrant à une réflexion approfondie et en définissant des objectifs: elle a ainsi toujours participé avec les autres organismes nationaux intéressés (p. ex. Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Conférence des recteurs des universités suisses, Fonds national de la recherche scientifique) à la réflexion sur la répartition des tâches. Pour la préparation de ses options en matière de coordination dans des domaines particuliers tels que les constructions universitaires, l'informatique, les bibliothèques et la formation des médecins, la CUS a institué des commissions spéciales; les propositions en vue d'harmoniser les plans de développement pluriannuels des universités émanent de sa commission de planification universitaire.

Etant donné la diversité des besoins en matière de coordination et les nombreux domaines auxquels elle peut s'appliquer, les moyens et les formes utilisés sont très variés. Ils s'échelonnent de l'harmonisation des règlements sur des cas de coopération informelle et institutionnelle à la répartition des tâches en créant des centres d'excellence; les accords y relatifs peuvent être limités à deux ou plusieurs universités, s'étendre à une région linguistique ou inclure le système universitaire suisse dans sa totalité.

Nous avons traité plus en détail, dans notre message du 16 février 1983, des motifs, besoins et aspects de la coordination universitaire (FF 1983 II 287 s.). Nous aimerions par conséquent nous limiter, dans ces lignes, à mettre en évidence quelques résultats et aspects plus récents de la coordination selon la LAU (le message sur l'encouragement de la recherche, qui doit paraître à même époque, donnera les informations voulues sur les tâches de planification et de coordination découlant de la nouvelle loi sur la recherche, qui viennent s'ajouter aux obligations définies par la LAU), car nous sommes conscients que le processus de coordination, vu son caractère permanent, son ampleur et ses ramifications, ne peut de toute façon être perçu qu'à l'aide d'exemples significatifs de conventions et de mesures communes:

- Au cours de la période couverte par le rapport, un élément nouveau est venu élargir le catalogue des objectifs en matière de coordination universitaire: l'accroissement de la mobilité des enseignants universitaires en Suisse et entre la Suisse et les pays voisins. Sur le plan de la prévoyance professionnelle en Suisse, par exemple, cet objectif s'est traduit par une réglementation de libre passage, établie en 1985, qui doit servir de base à une redéfinition des relations en matière de droits patrimoniaux et de droit financier lors de la nomination des professeurs suisses à l'étranger ou des professeurs étrangers en Suisse, en particulier entre la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche et notre pays.
- La collaboration des deux EPF avec les Universités de Zurich et de Lausanne présente un intérêt particulier, car la coexistence de deux hautes écoles dans une même ville nécessite à vrai dire une entente concernant la répartition des tâches:

Ainsi à Zurich, des disciplines ressortissant aux sciences de la terre, l'astronomie, la géodésie et l'informatique des sciences techniques sont enseignées seulement à l'EPF; la paléontologie, la recherche en zoologie et l'informatique de gestion sont en revanche du ressort de l'université. Il existe en outre treize chaires à double et deux instituts communs (génie biomédical et toxicologie).

A Lausanne, la répartition des tâches entre l'EPF et l'université porte avant tout sur les disciplines mathématiques, physique, chimie, informatique, biomédecine ainsi que les services aux étudiants.

- Pour ce qui est des relations entre l'EPF de Lausanne et les autres universités romandes, mentionnons d'une part l'effort de coopération accrue avec l'Université de Genève en architecture, d'autre part l'enseignement du 3^e cycle pour les étudiants en microtechnique de l'Université de Neuchâtel.
- La coopération entre les Universités de Lausanne, Neuchâtel, Genève, Fribourg et Berne, en matière de formation des candidats au doctorat (3^e cycle) dans différentes disciplines, fait ses preuves depuis longtemps déjà et a été renforcée.
- L'Université de Zurich collabore avec l'Ecole des hautes études de Saint-Gall en ce qui concerne les sciences économiques et le droit, avec l'Université de Berne pour la médecine vétérinaire et en général avec les facultés de philosophie de toutes les universités.
- Les Universités de Zurich, Berne, Bâle, Neuchâtel et Genève, les EPF ainsi que quelques établissements annexes unissent leurs efforts dans le domaine des sciences de l'environnement.
- Des associations professionnelles nationales élaborent actuellement des prévisions générales concernant l'avenir de la physique et de la biologie dans l'enseignement et la recherche.
- L'Université de Bâle a renforcé sa collaboration avec les universités du Haut-Rhin et aspire par exemple à introduire un «diplôme régional» de biotechnologie.

Citons, à ce propos, deux domaines de la coordination dans lesquels l'intention de concentrer l'enseignement et la recherche dans un nombre restreint de hautes écoles n'a pas abouti: la pharmacie et l'architecture. Concernant la *pharmacie*, il était prévu au départ de réduire le nombre des écoles de cinq à trois, puis même à deux. La pharmacie n'a pas été supprimée à Bâle, suite à la forte résistance locale, et l'Ecole de pharmacie de Genève a été maintenue, par décision du gouvernement genevois. Toujours est-il qu'il faut considérer comme un succès le fait que la division pharmacie de l'EPF Zurich sera désormais établie dans les bâtiments de l'université à l'Irchel, ce qui permettra une collaboration plus étroite avec la faculté de médecine de l'université (cf. le message concernant le projets de constructions des écoles polytechniques fédérales du 28 mai 1986, FF 1986 II 1181). La suppression de l'*Ecole d'architecture de l'Université de Genève* a fait un certain temps l'objet d'une examen; malheureusement l'idée a été abandonnée depuis.

La LAU lie très étroitement son système de subventions pour les investissements avec les impératifs de la coordination et de la coopération. Elle contient par conséquent les dispositions matérielles et d'organisation indispensables à l'accomplissement de cette tâche permanente. Selon l'article 13, 1^{er} alinéa, notamment, l'investissement doit être proportionné à son but et répondre aux exigences d'une coordination rationnelle entre les universités pour pouvoir donner droit à une subvention. Ces conditions s'appliquent à tout isolé donnant droit à des subventions. Il est toutefois nécessaire que cette prescription, en tant que norme essentielle, soit concrétisée dans les règles techniques particulières applicables autant que possible immédiatement. Elles figurent désormais pour la plupart dans les Directives du DFI en matière d'aide aux universités du 21 janvier 1985 et dans les lignes directrices, normes et instruments de travail. Grâce à ces compléments des prescriptions légales, qui relèvent des techniques de subventionnement, l'évaluation des conditions de subventionnement et les décisions d'allocation de subvention peuvent s'appuyer sur les directives de la LAU dans la plupart des cas. L'examen minutieux des requêtes à trois échelons hiérarchiques (deux organes consultatifs, administration), qui permet de prendre en considération plusieurs points de vue, assure, dans la mesure du possible, le respect dans chaque cas des conditions fondamentales de l'allocation de subventions, prescrites par l'article 13, 1^{er} alinéa, LAU. Ces règles sont naturellement aussi applicables à la procédure de versement des subventions. Les conséquences premières en sont les suivantes:

D'une part, la procédure préliminaire obligatoire en cas d'investissements importants doit s'appuyer sur ces règles (art. 23 de l'ordonnance d'exécution de la LAU); la clarification, l'amélioration et la mise au net des projets d'investissements s'effectuent ainsi avant tout sous l'angle de leur conformité avec les exigences d'une collaboration universitaire rationnelle et de leur proportion au but en question; ce sont dès lors des projets améliorés, justifiés du point de vue de la politique universitaire, qui sont soumis à la procédure principale, laquelle aboutit à l'allocation des subventions. D'autre part, ces dispositions servent de fondement à une première sélection des projets de la part des universités et institutions ayant droit aux subventions.

L'examen de la demande de subventions lié à la procédure décrite entraîne souvent des modifications fondamentales ou tout au moins judicieuses des projets d'investissement; il arrive par conséquent que les organes consultés n'entrent pas en matière ou que la demande soit retirée; la décision d'allocation, au terme de la procédure d'examen, peut aussi être assortie de conditions et obligations particulières auxquelles doit satisfaire l'intéressé.

Quelques exemples concrets de telles conséquences:

A l'échelon de la CUS et de son bureau des constructions universitaires, les projets suivants ont par exemple subi des modifications radicales:

- Bâtiment de la faculté de théologie de Lucerne
- Bâtiment des sciences économiques et sociales, Rosshof, Bâle
- Bâtiment Sciences III, Genève.

Le Conseil suisse de la science a retourné les dossiers suivants à la CUS pour un réexamen:

- Transformation et extension de la bibliothèque centrale, à Zurich
- Coûts de la planification et du projet de Sciences III, Genève
- Automatisation de la bibliothèque principale de l'Irchel, Zurich.

Le DFI (Office fédéral de l'éducation et de la science), pour sa part, n'a pas pu entrer en matière par exemple sur les requêtes suivantes:

- Acquisitions d'instruments pour le centre de calcul de l'Université de Bâle
- Achat d'appareils et de mobilier pour les facultés de philosophie et l'administration de l'Université de Fribourg
- Acquisition d'appareils et de mobilier pour la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation à Genève
- Agrandissement des sanitaires des installations sportives universitaires à Saint-Gall.

Il a procédé différemment à l'égard de projets relatifs à l'automatisation des bibliothèques, qui révélaient des problèmes de coordination: l'allocation de subventions a été différée, afin d'inciter les Commissions pour les bibliothèques universitaires et pour l'informatique de la CUS et la Commission fédérale pour l'information scientifique à étudier la question de manière plus approfondie.

Dépenses d'exploitation des hautes écoles 1982 à 1991
(en mio. de fr.)

Tableau 1

	4 ^e période de subventionnement		5 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement				W ¹⁾ en %
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
ZH – nominales – dès 87 réelles	374,50	398,59	418,03	443,41	456,64	476,81 462,92	498,84 470,20	529,00 478,28	544,87 484,11	569,18 490,98	1,5
BE ²⁾ – nominales – dès 87 réelles	214,75	231,51	242,21	202,24	224,25	236,00 229,13	248,18 233,93	261,12 238,96	273,28 242,81	286,85 247,44	1,9
FR – nominales – dès 87 réelles	48,04	53,22	55,58	61,19	66,05	72,04 69,94	77,75 73,29	82,74 75,72	88,49 78,62	94,24 81,29	3,5
BS ³⁾ – nominales – dès 87 réelles	109,84	115,03	117,86	122,90	131,63	132,69 128,83	138,03 130,11	143,60 131,41	149,39 132,73	155,42 134,06	1,0
SG – nominales – dès 87 réelles	19,76	21,43	23,07	25,24	27,57	29,50 28,64	31,57 29,76	33,78 30,91	36,14 32,11	38,67 33,36	3,9
LA – nominales – dès 87 réelles	114,66	122,97	128,89	139,61	150,58	161,80 157,09	170,50 160,71	179,00 163,81	187,40 166,50	197,60 170,45	2,0
NE – nominales – dès 87 réelles	31,00	32,75	34,74	37,25	38,70	38,99 37,85	41,56 39,17	44,26 40,50	47,07 41,82	50,02 43,15	3,3
GE – nominales – dès 87 réelles	212,34	228,52	245,51	261,63	276,13	291,22 282,74	310,37 292,55	330,77 302,70	352,51 313,20	375,69 324,07	3,5
Total – nominales – dès 87 réelles	1124,89	1204,02	1265,89	1293,47	1371,55	1439,05 1397,14	1516,80 1429,72	1604,27 1462,29	1679,15 1491,90	1767,66 1524,80	2,2

Tableau 1 (suite)

	4 ^e période de subventionnement		5 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement				W ¹⁾ en %
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
ETHZ – nominales – dès 87 réelles	291,49	306,73	322,44	336,18	343,00	387,2 377,8	415,6 395,6	429,0 398,4	447,6 405,5	461,3 407,7	1,9
EPFL – nominales – dès 87 réelles	110,38	114,74	121,31	129,50	136,90	154,9 151,1	167,7 159,6	174,6 162,2	184,1 166,8	187,8 166,0	2,4
¹⁾ W = croissance annuelle moyenne. ²⁾ = à partir de 1985, répartition modifiée du personnel entre l'Université et l'hôpital de l'Ille. ³⁾ = ne comprend que la faculté de médecine au sens strict, sans la clinique.											
Source: Conférence universitaire suisse											

Dépenses d'exploitation des hautes écoles par groupes de disciplines 1982 à 1991
 (nominales jusqu'en 1986/réelles dès 1987, valeur 1986)
 (en mio. de fr.)

Tableau 2

		4 ^e période de subventionnement		5 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement				W ¹⁾ en %
		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
ZH	– sc. hum.	112,66	119,36	126,70	134,48	139,66	142,59	144,77	147,45	149,28	151,40	1,5
	– sc. nat.	89,02	91,70	94,52	101,87	102,57	102,19	103,55	105,42	106,38	107,53	1,2
	– sc. méd.	169,95	184,66	193,86	203,92	211,19	214,94	218,68	222,22	225,26	228,88	1,5
BE	– sc. hum.	44,20	47,96	50,17	55,67	62,38	64,78	66,95	68,90	70,33	71,57	2,3
	– sc. nat.	48,31	51,88	55,20	55,58	56,85	57,96	59,15	60,56	61,53	62,92	2,1
	– sc. méd. ²⁾	122,23	131,67	136,84	90,99	105,02	106,40	107,83	109,50	110,95	112,94	1,6
FR	– sc. hum.	26,40	28,84	30,95	34,30	37,03	38,99	40,86	42,21	43,71	45,11	3,4
	– sc. nat.	21,64	24,38	24,63	26,89	29,02	30,95	32,43	33,51	34,91	36,18	3,7
BS ³⁾	– sc. hum.	30,83	31,81	32,37	33,91	35,26	35,38	36,19	36,09	36,45	36,82	1,0
	– sc. nat.	54,56	57,48	59,67	61,73	64,19	65,23	65,88	66,54	67,21	67,88	1,0
	– sc. méd.	24,45	25,77	25,91	27,26	28,35	28,32	28,60	28,89	29,18	29,47	1,0
SG	– sc. hum.	19,76	21,44	23,07	25,24	27,57	28,64	29,76	30,91	32,11	33,36	3,9
LA	– sc. hum.	34,60	37,70	40,50	44,70	49,20	53,20	55,70	58,30	60,30	61,90	3,6
	– sc. nat.	32,40	35,80	37,30	41,40	45,60	47,50	48,70	49,80	50,60	53,30	3,1
	– sc. méd.	47,60	49,50	51,10	53,50	55,80	56,50	56,30	55,70	55,50	55,20	–0,6

Tableau 2 (suite)

	4 ^e période de subventionnement		5 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement				W ¹⁾ en %
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
NE – sc. hum.	14,36	14,83	16,04	16,65	18,00	18,43	19,16	19,90	20,64	21,38	4,0
– sc. nat.	16,64	17,90	18,70	18,80	18,87	19,42	20,00	20,58	21,16	21,75	3,0
GE – sc. hum.	78,57	84,55	93,30	99,42	104,93	110,27	114,09	118,05	122,15	126,39	3,5
– sc. nat.	74,32	79,98	83,47	88,95	93,88	96,13	99,47	102,92	106,49	110,18	3,5
– sc. méd.	59,46	63,99	68,74	73,26	74,55	76,34	78,99	81,73	84,57	87,50	3,5
Total – sc. hum.	361,38	386,49	413,10	444,37	474,03	492,28	507,48	521,81	534,97	547,93	2,6
CH – sc. nat.	336,89	359,12	373,49	395,22	410,98	419,38	429,18	439,33	448,28	459,74	2,3
– sc. méd.	423,69	455,59	476,45	448,93	474,91	482,50	490,40	498,04	505,46	513,99	1,6
¹⁾ W = croissance annuelle moyenne. ²⁾ = à partir de 1985, répartition modifiée du personnel entre l'Université et l'hôpital de l'île. ³⁾ = ne comprend que la faculté de médecine au sens strict, sans la clinique.											
Source: Conférence universitaire suisse											

Dépenses de personnel des hautes écoles 1982 à 1991

(en mio. de fr.)

Tableau 3

	4 ^e période de subventionnement		5 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement				W ¹⁾ en %
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
ZH – nominales – dès 87 réelles	211,88	225,50	234,12	247,35	257,65	268,75 260,92	279,83 263,77	291,36 266,64	303,38 269,55	315,93 272,52	1,10
BE ²⁾ – nominales – dès 87 réelles	168,48	185,92	194,33	150,54	171,09	181,15 175,87	191,04 180,07	200,94 183,89	210,84 187,33	220,48 190,19	1,80
FR – nominales – dès 87 réelles	37,77	41,13	43,52	47,68	51,78	54,96 53,36	58,33 54,98	61,67 56,44	64,95 57,71	68,43 59,03	2,40
BS ³⁾ – nominales – dès 87 réelles	83,73	88,85	92,07	95,45	99,25	103,66 100,64	107,84 101,65	112,18 102,66	116,70 103,69	121,41 104,73	1,00
SG – nominales – dès 87 réelles	15,41	16,74	17,45	18,35	20,61	22,05 21,40	23,59 22,24	25,24 23,10	27,01 24,00	28,90 24,93	3,90
LA ³⁾ – nominales – dès 87 réelles	66,90	72,50	77,20	85,40	93,10	99,00 96,10	105,60 99,50	112,10 102,60	118,80 105,60	125,20 108,80	2,80
NE – nominales – dès 87 réelles	23,90	25,72	24,34	27,60	28,74	30,20 29,32	32,20 30,35	34,28 31,37	36,47 32,40	38,74 33,42	3,30
GE – nominales – dès 87 réelles	180,60	194,89	209,28	224,14	233,81	244,91 237,78	257,18 242,42	270,06 247,14	283,58 251,96	297,79 256,88	2,00
Total – nominales – dès 87 réelles	788,67	851,25	892,31	896,51	956,03	1004,68 975,39	1055,61 994,98	1107,83 1013,84	1161,73 1032,24	1216,88 1049,70	1,80

1) W = croissance annuelle moyenne.

2) = à partir de 1985, répartition modifiée du personnel entre l'Université et l'hôpital de l'Ille.

3) = ne comprend que la faculté de médecine au sens strict, sans la clinique.

Source: Conférence universitaire suisse

Dépenses d'exploitation des institutions spéciales selon l'article 3 LAU
(en mio. de fr.)

Tableau 4

		4 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement			
		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Institut universitaire de hautes études internationales ...	- nominales - dès 87 réelles	6,34	6,68	7,29	7,96 7,73	8,62 8,13	9,32 8,53	10,05 8,93	10,81 9,33
Centre pour le perfectionnement des prof. de l'enseignement secondaire	- nominales - dès 87 réelles	0,96	1,03	1,04	1,11 1,08	1,38 1,30	1,42 1,30	1,46 1,30	1,51 1,30
Bibliothèque suisse de l'Europe de l'Est	- nominales - dès 87 réelles	0,41	0,38	0,42	0,43 0,42	0,44 0,42	0,46 0,42	0,47 0,42	0,49 0,42
Institut tropical suisse	- nominales - dès 87 réelles	5,12	5,73	5,39	6,13 5,95	6,16 5,81	6,37 5,83	6,60 5,86	6,80 5,87
Faculté de théologie de Lucerne	- nominales - dès 87 réelles	2,80	3,18	3,48	3,58 3,48	3,69 3,48	3,80 3,48	3,91 3,48	4,03 3,48
Archives sociales suisses ...	- nominales - dès 87 réelles	1,11	1,39	1,28	1,32 1,28	1,36 1,28	1,40 1,28	1,44 1,28	1,48 1,28
Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques	- nominales - dès 87 réelles	1,81	2,03	2,16	2,23 2,17	2,30 2,17	2,37 2,17	2,44 2,17	2,51 2,17
Institut suisse pour l'étude de l'art	- nominales - dès 87 réelles	2,37	2,56	2,85	3,05 2,96	2,96 2,79	3,05 2,79	3,15 2,80	3,26 2,81

Tableau 4 (suite)

		4 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement			
		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Haute école de pédagogie, SG	- nominales - dès 87 réelles	2,47	2,71	2,94	3,04 2,95	3,13 2,95	3,22 2,95	3,32 2,95	3,42 2,95
Fondation Jean Monnet	- nominales - dès 87 réelles		0,52	0,69	0,76 0,74	0,78 0,74	0,81 0,74	0,83 0,74	0,86 0,74
Total	- nominales - dès 87 réelles	23,39	26,21	27,54	29,61 28,76	30,82 29,07	32,22 29,49	33,67 29,93	35,17 30,35
Institut de hautes études en adm. politique ¹⁾	- nominales - dès 87 réelles			2,47	2,83 2,75	2,90 2,73	2,95 2,70	3,04 2,70	3,13 2,70
Total	- nominales - dès 87 réelles	23,39	26,21	30,01	32,44 31,51	33,72 31,80	35,17 32,19	36,71 32,63	38,30 33,05
¹⁾ Procédure de reconnaissance en cours.									

Source: Conférence universitaire suisse

Investissements immobiliers 1984 à 1991

(1984-1987: niveau des prix 1981; 1988-1991: niveau des prix 1986)

(en mio. de fr.)

Tableau 5

	5 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement			
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ZH								
- Constructions universitaires sans les cliniques	39,5	30,4	29,4	29,6	70,8	61,8	62,3	60,0
- Cliniques (E + R)	11,1	9,9	11,0	12,1	30,0	30,0	30,0	30,0
= Constructions universitaires et cliniques	50,6	40,3	40,4	41,7	88,7	73,4	76,3	87,6
BE								
- Constructions universitaires sans les cliniques	3,4	3,6	11,8	11,2	34,0	26,0	31,0	14,7
- Cliniques (E + R)	2,4	5,2	9,6	12,2	1,7	4,5	13,3	5,5
= Constructions universitaires et cliniques	5,8	8,8	21,4	23,4	35,7	30,5	44,3	20,2
FR								
- Constructions universitaires sans les cliniques	2,6	3,6	0,3	8,0	9,3	5,8	18,0	17,5
- Cliniques (E + R)	—	—	—	—	—	—	—	—
= Constructions universitaires et cliniques	2,6	3,6	0,3	8,0	9,3	5,8	18,0	17,5
BS								
- Constructions universitaires sans les cliniques	21,0	20,3	11,0	1,2	14,1	12,9	11,5	13,6
- Cliniques (E + R)	2,2	10,5	11,0	10,0	4,0	4,0	—	—
= Constructions universitaires et cliniques	23,2	30,8	22,0	11,2	18,1	16,9	11,5	13,6
SG								
- Constructions universitaires sans les cliniques	0,1	0,2	17,0	—	19,0	7,7	—	—
- Cliniques (E + R)	6,5	10,0	7,0	7,5	—	—	—	—
= Constructions universitaires et cliniques	6,6	10,2	24,0	7,5	19,0	7,7	—	—

Tableau 5 (suite)

	5 ^e période de subventionnement				6 ^e période de subventionnement			
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
LA – Constructions universitaires sans les cliniques – Cliniques (E + R) = Constructions universitaires et cliniques	22,4 5,6 28,0	22,7 3,7 26,4	22,2 1,7 23,9	22,8 — 22,8	22,3 3,1 25,4	20,1 5,8 25,9	20,2 5,5 25,7	20,5 7,4 27,9
NE – Constructions universitaires sans les cliniques – Cliniques (E + R) = Constructions universitaires et cliniques	5,7 — 5,7	— — —	— — —	— — —	— — —	10,0 — 10,0	10,0 — 10,0	— — —
GE – Constructions universitaires sans les cliniques – Cliniques (E + R) = Constructions universitaires et cliniques	42,1 3,8 45,9	40,6 3,9 44,5	45,0 4,0 49,0	47,3 4,0 51,3	29,5 11,3 40,8	28,5 12,2 40,7	39,7 10,8 50,5	43,9 9,0 52,9
Total – Constructions sans cliniques – Cliniques (E + R)	136,8 31,6	121,4 43,2	136,7 44,3	120,1 45,8	199,0 50,1	172,8 56,5	192,7 59,6	170,2 51,9
Total par période Moyenne annuelle par période	679,9 170,0				952,8 238,2			
ETHZ – Constructions	12,3	8,6	10,1	25,5				
EPFL – Constructions	43,8	54,0	52,3	53,0				
ETHZ + EPFL	56,1	62,6	62,4	78,5	Moyenne annuelle 93,0			

Source: Conférence universitaire suisse

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

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

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

vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} avril 1987²⁾,

arrête:

Article premier Durée

La sixième période de subventionnement s'étend du 1^{er} janvier 1988 au 31 décembre 1989.

Art. 2 Subventions de base

¹ Le montant total des subventions de base accordées au cours de la sixième période de subventionnement s'élève à 592 millions de francs.

² Les tranches annuelles de subventions de base se montent à 289 millions de francs pour 1988 et à 303 millions de francs pour 1989.

Art. 3 Subventions pour les investissements

Un crédit d'engagement de 155 millions de francs est ouvert pour l'octroi de subventions pour les investissements durant la sixième période de subventionnement.

Art. 4 Référendum et entrée en vigueur

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

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1988 et a effet jusqu'au 31 décembre 1989.

31379

¹⁾ RS 414.20

²⁾ FF 1987 II 401

Message concernant les crédits pour la sixième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités du 1er avril 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.029
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.05.1987
Date	
Data	
Seite	401-465
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 095

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.