

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

du 13 février 1989

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

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

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

13 février 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*La loi sur l'aide aux universités (LAU) est essentiellement une loi de subventions. Elle prévoit deux sortes de subventions: d'une part, les subventions de base allouées aux fins de soutenir l'exploitation des universités et, d'autre part, les subventions pour les investissements. 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.*

*En date du 9 octobre 1987, vous avez voté le crédit pour la sixième période de subventionnement (années 1988 et 1989). Le 1<sup>er</sup> avril 1987, nous vous avons proposé de limiter cette période à deux ans car nous pouvions admettre à l'époque que la LAU sous sa forme révisée entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Or il s'est avéré que nous avons sous-estimé le temps nécessaire notamment à la préparation et la discussion de la LAU (objet de notre message du 25 mai 1988 relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) ainsi qu'à la mise en place des nouveaux dispositifs d'application. C'est pourquoi nous vous soumettons un projet de crédits pour une septième période de subventionnement permettant de faire la transition jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle LAU. Si cette période doit, en principe, couvrir deux années, soit 1990 et 1991, il faut néanmoins prévoir la possibilité de la prolonger d'une année, soit 1992, en cas de nouveau retard de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.*

*Le montant global des subventions de base de la septième période de subventionnement devrait s'élever à 649 millions de francs, répartis en deux tranches annuelles: 317 millions de francs pour 1990 et 332 millions de francs pour 1991.*

*Par analogie avec la sixième période de subventionnement, nous prévoyons, à titre d'aide aux investissements, un crédit d'engagement de 155 millions de francs.*

*Pour le cas où la septième période de subventionnement comprendrait une troisième année, nous vous proposons de fixer la tranche annuelle des subventions de base pour 1992 à 348 millions de francs et de porter le crédit d'engagement destiné aux investissements de 155 à 230 millions de francs.*

## Message

- 1**        **Partie générale**
- 11**       **Situation initiale**
- 111**      **Le rôle de l'aide aux universités**

Les cantons universitaires ne sauraient se passer de l'aide fédérale. Il est vrai qu'aux termes d'un accord intercantonal, les cantons non universitaires participent depuis 1981 au financement des universités. En 1986, les cantons non universitaires assumaient quelque 4 pour cent du coût global d'exploitation des universités. C'est dire l'importance de la charge qui pèse sur les cantons universitaires. Si les étudiants débutants sont un peu moins nombreux, l'effectif total des étudiants poursuit une légère progression. D'autre part, d'importantes sommes seront nécessaires pour l'équipement en appareils et la modernisation de l'infrastructure technique. L'intégration européenne, enfin, appelle de la part des universités un renforcement de la coopération internationale, sans quoi elles se trouveront inexorablement en marge de l'Europe en devenir. D'autres défis encore seront lancés aux universités qui devront répondre aux besoins croissants, et souvent divergents, d'une société et d'une économie en pleine mutation. Ces quelques repères suffisent à donner une idée du rôle capital que joue l'aide fédérale dans le développement de nos universités. Aussi avons-nous toujours insisté sur la nécessité absolue de maintenir cette aide au moins à son niveau actuel.

### **112**      **La loi sur l'aide aux universités (LAU) et les crédits accordés à ce titre**

Si la loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités (RS 414.20) porte essentiellement sur les subventions, elle n'en constitue pas moins la base légale d'une politique universitaire à l'échelle nationale. Par le biais de son aide aux universités, la Confédération permet aux cantons universitaires ainsi qu'aux institutions reconnues selon l'article 3 de la LAU de fournir ce supplément de prestations indispensable pour assurer aux universités et aux autres établissements d'enseignement et de recherche les conditions de fonctionnement et les perspectives de développement à la hauteur de leur mission. Conformément aux deux principales catégories de dépenses, la LAU distingue deux types d'aide fédérale: d'une part, la Confédération verse des subventions de base annuelles aux frais d'exploitation à la charge des cantons et des institutions subventionnées. D'autre part, elle octroie des subventions à des investissements déterminés, constructions ou acquisitions de matériel, dans la mesure où ces dépenses bénéficient soit à l'enseignement et à la recherche, soit aux étudiants en général ou encore à l'administration universitaire. Les crédits pour les deux types de subventions sont votés par les Chambres pour une période de plusieurs années, appelée période de subventionnement, sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum (art. 14, 1<sup>er</sup> al. LAU). Les dépenses à ce titre sont

contrôlées par une enveloppe financière pour le subventionnement de base (somme globale = montant maximal par période, réparti en tranches annuelles = crédits de paiement), et par un crédit d'engagement destiné à subventionner les investissements (autorisation à prendre des engagements de subventions jusqu'au plafond fixé par les Chambres).

La LAU en vigueur est actuellement en voie de révision à la suite de notre projet du 25 mai 1988 relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (FF 1988 II 1293). Cette révision, complète quant à la forme, portera également sur plusieurs questions de fond, dont notamment une définition plus précise des subventions aux investissements, la simplification de la procédure de subventionnement, une meilleure répartition des tâches entre les organes, et la création d'une base légale pour des subventions extraordinaires et limitées dans le temps, destinées à des projets d'intérêt national. Pour le détail, il est renvoyé au message correspondant (FF 1988 II 1324 à 1339 et 1377 à 1382).

### **113 Les sixième et septième périodes de subventionnement selon la LAU**

En date du 9 octobre 1987, les Chambres ont fixé la sixième période de subventionnement selon la LAU aux deux années 1988 et 1989 en votant les crédits proposés. Elles ont ainsi suivi notre proposition du 1<sup>er</sup> avril 1987 (FF 1987 II 401). Initialement, nous avons prévu d'étendre la sixième période de subventionnement à quatre ans, par analogie avec la cinquième période (1984 à 1987). Si, par la suite, nous avons abandonné cette idée, c'est que nous avons des raisons de croire que l'état d'avancement des travaux relatifs à la révision de la LAU ainsi qu'au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches permettrait l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 1<sup>er</sup> janvier 1990. Or, divers retards imprévisibles sont intervenus au cours de l'année 1987 dans la mise au point des nouveaux textes – il a par exemple fallu confier l'avant-projet de la LAU à un groupe de travail, réunissant les représentants de la Confédération et des cantons, chargé de trouver un consensus – si bien que ce n'est que le 25 mai 1988 que nous avons été en mesure d'adopter le projet concernant le second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches en vue de vous le soumettre.

Ayant sous-estimé, en avril 1987, le temps nécessaire à la mise en place de la nouvelle LAU, nous sommes amenés aujourd'hui à vous soumettre nos propositions pour une septième période de subventionnement selon la LAU. Cette période comprend les années 1990 et 1991, lesquelles auraient initialement dû faire partie de la sixième période de subventionnement. Il faut par ailleurs prévoir la possibilité d'étendre la septième période à une troisième année, soit 1992 (voir ch. 114).

Matériellement, l'ouverture d'une septième période de subventionnement ne pose pas de problèmes puisque la procédure d'évaluation des besoins financiers, conduite par la Commission de planification universitaire, ainsi que les avis de la Conférence universitaire suisse et du Conseil suisse de la science englobaient, dès l'origine, la période allant jusqu'en 1991 (FF 1987 II 411 à 413 et 426 ss).

Les travaux préparatoires pour la sixième période de subventionnement ont montré à quel point il était délicat de faire une estimation correcte du temps nécessaire à la mise en place d'une nouvelle législation, et a fortiori du temps qui s'écoule entre l'adoption d'un message et le moment où la nouvelle loi est prête. Dans notre message relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches (FF 1988 II 1312) nous avons signalé à cet égard que nous nous attendions à ce que les Chambres se prononcent d'ici 1991 et que les textes puissent entrer en vigueur dès 1993 (après le délai référendaire et l'adaptation des ordonnances). En ce qui concerne la révision de la LAU, le temps nécessaire à sa réalisation dépendra essentiellement des éléments suivants: d'une part, nous avons choisi, en proposant une loi succincte et se tenant aux grandes lignes, de régler au niveau de l'ordonnance une bonne partie des dispositions matérielles du subventionnement. Or, la mise en place de cette ordonnance et des instruments techniques qui en découlent, nécessitant expertises et consultations, demande un délai assez long. D'autre part, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les Chambres devraient avoir voté les crédits, déterminés et calculés selon les nouvelles dispositions légales, destinés à une première phase d'application.

Nous ferons notre possible pour que la nouvelle LAU puisse entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1992, mais il nous paraît douteux que ce délai puisse être tenu. Si tel n'était pas le cas, nous serions obligés, dans deux ans, de vous demander de nouveaux crédits pour une prolongation de la période transitoire. Dans le but d'éviter une telle procédure, nous vous proposons à l'article 4 une disposition permettant d'étendre la période de subventionnement à l'année 1992 en fixant un cadre financier en conséquence.

## **12 L'arrêté fédéral concernant la septième période de subventionnement selon la LAU**

### **121 Les dépenses des ayants droit aux subventions durant la septième période de subventionnement (1990 et 1991 ou 1992)**

Conformément aux précisions données sous le chiffre 113, les organes consultatifs ont évalué les besoins financiers de l'aide aux universités pour la période quadriennale 1988-1991. Les résultats de la procédure de planification suivie en 1985/86, en ce qu'ils intéressent le présent projet, ont déjà été publiés dans le message du 1<sup>er</sup> avril 1987 concernant la sixième période de subventionnement. Nous nous référons donc aux cinq tableaux publiés dans ce message, qui concernent les dépenses d'exploitation des bénéficiaires de subventions et les investissements immobiliers pour les années 1988 à 1991 (FF 1987 II 456 à 462), ainsi qu'aux recommandations émises en la matière par les organes consultatifs (FF 1987 II 426 ss). L'évolution récente n'ayant en rien contredit ces données, il suffira de présenter les perspectives de l'évolution des dépenses au cours des deux ou trois années formant la septième période de subventionnement.

Conformément à l'enquête menée par la Conférence universitaire sur les besoins financiers, l'ensemble des dépenses d'exploitation des universités cantonales

devrait passer en chiffres réels (prix constants dès 1987) de 1430 millions de francs en 1988 à 1462 millions de francs (1989) et 1492 millions de francs (1990), puis à 1523 millions de francs en 1991. Ces chiffres reflètent une croissance moyenne, en termes réels, de 2,2-pour cent. Alors que la Conférence universitaire calculait les dépenses nominales sur la base d'un taux de renchérissement uniforme de 3 pour cent, nous avons admis un renchérissement de 2 pour cent pour 1988 et de 2,5 pour cent pour 1989 à 1991. Par conséquent, l'estimation des dépenses d'exploitation nominales progresse, dans cette même catégorie, de 1495 millions de francs en 1988 à 1568 millions de francs (1989) et 1638 millions de francs (1990), puis à 1717 millions de francs en 1991. Au cours de la septième période de subventionnement (1990 et 1991), les dépenses d'exploitation des universités cantonales totalisent donc un montant de 3335 millions de francs, auquel s'ajoutent les quelque 65 millions de francs de dépenses d'exploitation des institutions reconnues aux termes de l'article 3 de la LAU.

En ce qui concerne les investissements, la Conférence universitaire, se fondant sur ses expériences en matière de réalisation des projets cantonaux, propose d'admettre pour la période 1988–1991 une dépense de l'ordre de 800 millions de francs pour des investissements immobiliers et de quelque 200 millions de francs pour l'acquisition d'appareils, le développement de bibliothèques et la location à long terme de locaux. Selon nos estimations, la moitié de ce montant, soit 500 millions de francs, pourrait être investie au cours de la septième période de subventionnement.

En ce qui concerne l'éventuelle troisième année de la période de subventionnement, l'enquête menée auprès des cantons, qui portait sur les années 1988 à 1991, ne fournit pas d'indications. Etant donné les circonstances particulières de cette période de transition, nous avons renoncé à ordonner une procédure extraordinaire de planification portant sur une seule année, nous contentant d'une extrapolation des données précédentes. Pour les dépenses d'exploitation des hautes écoles en 1991, nous avons admis une croissance de 4,7 pour cent (2,2% de croissance réelle et 2,5% de croissance nominale) ce qui équivaut, en 1992, à des dépenses d'exploitation à la charge des cantons universitaires de 1798 millions de francs. Quant aux investissements en 1992, il nous paraît judicieux d'admettre que les dépenses des cantons se situeront aux alentours de 200 millions de francs.

## **122 Les moyens financiers fédéraux nécessaires pour la septième période de subventionnement**

### **122.1 Généralités**

Il est capital d'assurer la continuité du subventionnement des hautes écoles durant la période de transition en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAU. Nous avons donc calculé les crédits que nous vous demandons pour la septième période de subventionnement à partir de l'estimation des dépenses des hautes écoles selon la planification des besoins financiers de 1988 à 1991 et en vertu des critères que nous avons adoptés pour la sixième période de subventionnement. Les principes formulés dans notre message du 1<sup>er</sup> avril 1987 (FF 1987 II 428 ss) gardent toute leur validité.

## 122.2 Subventions de base

Depuis le milieu des années septante, le poids de l'aide fédérale aux universités s'est progressivement déplacé vers les dépenses d'exploitation. Compte tenu de cette tendance, nous avons cherché depuis lors à accroître les subventions de base dans la limite des possibilités financières et politiques. Pour déterminer les quotas annuels qui progressaient d'année en année, nous avons eu recours, jusqu'en 1988, à un taux de croissance régulier (renchérissement et, le cas échéant, croissance réelle) fixé par les Chambres pour chacune des périodes de subventionnement. Lors de la sixième période de subventionnement, nous avons pour la première fois utilisé la formule du taux de soutien constant des subventions de base. Sur la base de l'estimation des dépenses d'exploitation des cantons pour 1988 et compte tenu de la tranche annuelle prévue par notre plan financier pour la même année, il en est résulté un taux d'aide fédérale de 19,34 pour cent (en raison de son faible montant, le subventionnement d'institutions reconnues selon l'article 3 LAU peut être négligé ici). Dès 1989, ce même taux de subventionnement sera applicable à toutes les années. Selon ce mode de calcul, les chiffres relatifs à la septième période de subventionnement se présentent comme il suit:

Année	Dépenses d'exploitation prévues <sup>1)</sup> (en mio. de fr.)	Aide fédérale <sup>2)</sup> (en %)	Tranche annuelle proposée (en mio. de fr.)
1990 .....	1638	19,34	317
1991 .....	1717	19,34	332
éventuelle prolongation:			
1992 .....	1798	19,34	348

<sup>1)</sup> Base de calcul:

- dépenses réelles des cantons universitaires d'après les données fournies par la Conférence universitaire,
- y compris taux de renchérissement annuel de 2,5 pour cent à partir de 1988 (2,0% pour la seule année 1988).

<sup>2)</sup> Cette manière de calculer le taux de subventionnement des montants de base paraît la plus plausible car elle repose sur les plans pluriannuels établis par les ayants droit aux subventions. Cela ne veut pas dire pour autant que les 19,34 pour cent soient le seul quota possible ni le seul correct. Dans la note relative au chiffre 125.3 de notre message du 1<sup>er</sup> avril 1987 (FF 1987 II 431) nous avons d'ailleurs rappelé que plusieurs méthodes de relevé des dépenses brutes d'exploitation des universités pouvaient coexister et qu'aucune d'entre elles ne s'est imposée de manière absolue.

Selon nos propositions, les tranches annuelles des subventions de base s'élèveront respectivement à 317 millions de francs (année 1990), 332 millions de francs (1991) et, en cas de prolongation de la période, 348 millions de francs (1992) (art. 2, 2<sup>e</sup> al., et 4, 2<sup>e</sup> al., du projet d'arrêté fédéral); le montant global des subventions de base s'élevant à 649 millions de francs (art. 2, 1<sup>er</sup> al., du projet d'arrêté fédéral), et à 997 millions de francs en cas de prolongation à trois ans.

## **122.3 Subventions pour les investissements**

Au chiffre 125.4 de notre message du 1<sup>er</sup> avril 1987 (FF 1987 II 432) nous avons mentionné que les expériences faites ces dernières années dans l'application nous autorisaient à admettre qu'un crédit d'engagement de 310 millions de francs pour la période 1988–1991 suffirait à couvrir par des subventions les besoins d'investissements tels qu'ils ont été prévus par la Conférence universitaire. Par conséquent, le montant nécessaire pour les deux années 1988 et 1989 a été fixé à 155 millions de francs. Nous considérons qu'un crédit du même ordre suffira à satisfaire la demande de subventions des années 1990 et 1991 (art. 3 du projet d'arrêté fédéral). Pour 1992, année de prolongation éventuelle, il faut prévoir 75 millions de francs de subventions aux investissements.

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

#### **21 Pour la Confédération**

En ce qui concerne les conséquences financières de nos propositions, il convient de rappeler que la septième période de subventionnement est destinée à assurer la continuité de l'aide fédérale conformément aux options prises en vue de la sixième période. Dans la catégorie des subventions de base, nous maintenons donc le même pourcentage de subventionnement des dépenses d'exploitation prévues par les hautes écoles. Ce faisant, nous traduisons dans les faits notre volonté de faire progresser l'aide fédérale au même rythme que les dépenses (y compris la croissance réelle) prévues par les cantons. Le crédit d'engagement proposé permet de subventionner de manière adéquate les investissements des hautes écoles donnant droit à des subventions.

La mise en œuvre de la septième période de subventionnement n'aura, en principe, aucun effet sur l'état du personnel de l'administration fédérale.

#### **22 Pour les cantons**

Ne comportant aucune obligation nouvelle pour les cantons universitaires, notre projet n'implique pas de charges supplémentaires pour eux.

### **3 Programme de la législature**

Le projet que nous vous soumettons est mentionné dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1983–1987 au titre de sixième période de subventionnement (FF 1984 I 153, annexe 2), laquelle devait initialement s'étendre sur quatre ans. Le projet est en outre en connection étroite avec le second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, annoncé dans le Programme de la législature 1987–1991 (FF 1988 I 512, annexe 1).



## **4 Bases légales**

L'arrêté fédéral proposé, de portée générale et soumis au référendum, se fonde sur l'article 14, 1<sup>er</sup> alinéa, de la LAU.

32748

# Arrêté fédéral concernant la septième 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<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1968<sup>1)</sup> sur l'aide aux universités;

vu le message du Conseil fédéral du 13 février 1989<sup>2)</sup>,

*arrête:*

## **Article premier** Durée

La septième période de subventionnement s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 31 décembre 1991.

## **Art. 2** Subventions de base

<sup>1</sup> Le montant total des subventions de base accordées au cours de la septième période de subventionnement s'élève à 649 millions de francs.

<sup>2</sup> Les tranches annuelles de subventions de base se montent à 317 millions de francs pour 1990 et à 332 millions de francs pour 1991.

## **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 septième période de subventionnement.

## **Art. 4** Eventuelle prolongation d'une année

<sup>1</sup> Au cas où la nouvelle loi sur l'aide aux universités<sup>3)</sup> n'entrerait pas en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1992, la septième période de subventionnement sera prolongée jusqu'au 31 décembre 1992.

<sup>2</sup> Dans ce cas, la tranche annuelle de subventions de base s'élèvera à 348 millions de francs pour 1992, et le crédit d'engagement pour l'octroi de subventions pour les investissements passera de 155 à 230 millions de francs.

<sup>1)</sup> RS 414.20

<sup>2)</sup> FF 1989 I 1029

<sup>3)</sup> FF 1988 II 1293 1377



**Art. 5** Référendum et entrée en vigueur

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

<sup>2</sup> Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990.

32748

## **Message concernant les crédits pour la septième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités du 13 février 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.012
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1989
Date	
Data	
Seite	1029-1039
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 747

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.