

**Message  
à l'appui d'un arrêté fédéral concernant  
la constitution d'un groupement de l'éducation  
et de la recherche au Département fédéral de l'intérieur**

du 27 février 1989

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant la constitution d'un groupement de l'éducation et de la recherche au Département fédéral de l'intérieur et vous proposons de l'adopter.

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

27 février 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*Vu l'augmentation extraordinaire des tâches de la Confédération dans le domaine de l'éducation et de la recherche et dans l'intérêt d'une gestion efficace du Département fédéral de l'intérieur (DFI), le Conseil fédéral a décidé de constituer un groupement de l'éducation et de la recherche dans ce département (E + R). Lors de la promulgation de la loi sur l'organisation de l'administration de 1978, la constitution de groupements avait aussi été envisagée pour les départements civils. Le groupement E + R comprend les deux hautes écoles fédérales et les quatre établissements de recherche relevant du Conseil des écoles polytechniques fédérales, ainsi que l'Office fédéral de l'éducation et de la science. La constitution de groupements doit être approuvée par l'Assemblée fédérale.*

**1 Point de la situation**

La commission d'experts chargée de la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale («Commission Huber») proposait, dans son rapport de 1971, de constituer des groupements dans les départements civils également. Le Département militaire fédéral (DMF) connaît l'institution des groupements depuis 1967 déjà. Le rapport des experts constituait une base importante de notre message sur l'organisation de l'administration fédérale du 12 février 1975 (FF 1975 I 1465 ss). Pour le DFI, la commission d'experts prévoyait notamment la constitution d'un groupement de la science. Dans son message, le Conseil fédéral déclarait que la constitution de groupements, qui avait donné satisfaction au DMF, était une solution réaliste et réalisable, en particulier comme alternative à l'augmentation du nombre des départements. Il avait approuvé le principe de la constitution de groupements dans les départements civils également et l'avait donc intégré au projet de loi, mais sans vouloir encore se prononcer définitivement sur la création de groupements civils.

La loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (loi sur l'organisation de l'administration, LAO; RS 172.010) prévoit donc, à l'article 46, 3<sup>e</sup> alinéa, que plusieurs offices peuvent être constitués en un groupement, lorsque le nombre d'offices d'un département ou la nature des tâches l'exige. L'article 60, 1<sup>er</sup> alinéa, LAO, attribue au Conseil fédéral la compétence de constituer des groupements; en vertu du 2<sup>e</sup> alinéa, de telles décisions du Conseil fédéral doivent toutefois être approuvées par l'Assemblée fédérale sous forme d'un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum. La constitution de groupements n'entre en vigueur qu'après l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Dans le domaine de l'éducation et de la recherche, les tâches ont augmenté de manière extraordinaire depuis la promulgation de la LAO, tant au niveau national que sur le plan international. Selon les comptes d'Etat, les dépenses de la Confédération pour l'enseignement et la recherche s'élevaient à 1506 millions de francs en 1978 et à 2166 millions de francs en 1987. La part du domaine du Conseil des écoles polytechniques fédérales (CEPF) était de 426 millions de francs en 1978 et 688 millions en 1987; celle de l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES) s'élevait à 461 millions de francs en 1978 et à 665 millions en 1987. Si l'on inclut dans le domaine du CEPF les crédits provenant d'autres offices fédéraux et les ressources de tiers on atteint, pour 1987, des dépenses de 1179 millions de francs. Les trois lois fédérales importantes en matière d'éducation et de recherche – à savoir la loi sur les EPF, la loi sur la recherche et la loi sur l'aide aux universités – sont exécutées dans le cadre du CEPF et de l'OFES. L'exécution de la loi sur la recherche en particulier passe autant par le domaine du CEPF que par l'OFES. Selon le droit en vigueur, le domaine du CEPF est subordonné au Conseil fédéral; par l'article premier, lettre b, chiffre 16, de l'ordonnance du 24 février 1982 concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale (RS 172.010.14), le Conseil fédéral a rattaché

administrativement le domaine du CEPF au DFI. La nouvelle loi sur les EPF prévoit de subordonner le domaine du CEPF au DFI.

Outre le DFI, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) participent activement à la politique de la science, de même que chaque département en ce qui concerne ses propres recherches. Dans l'intérêt d'une politique scientifique cohérente de la Confédération, il convient de veiller soigneusement à la coordination à l'intérieur du DFI. Celle-ci est grandement facilitée par la constitution de groupements.

A la suite de l'étude d'optimisation et de conception du domaine du CEPF, l'entreprise Hayek a été chargée d'une analyse détaillée de sa structure de gestion et d'élaborer des propositions d'amélioration. Les carences constatées par cette expertise se rapportaient en particulier à l'absence d'unité et d'une claire séparation entre la direction stratégique et la direction opérationnelle. L'expert a proposé d'intégrer le domaine du CEPF, c'est-à-dire la sphère de politique scientifique propre à la Confédération, dans une structure de gestion efficace du DFI. Le projet de nouvelle loi sur les EPF tient compte de ces exigences. Dans le cadre du traitement parlementaire en cours du projet de loi, le commandement de ligne au sein du DFI en matière de politique de la science a été mis plus clairement encore en évidence. Ainsi, le Conseil des EPF, en tant qu'organe de direction stratégique, a été placé sans équivoque dans la ligne entre le chef du département et la Direction du domaine des EPF. Il est évident que toutes les activités du DFI en matière d'éducation et de recherche doivent maintenant être intégrées dans ce concept clair de direction.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a autorisé le DFI, le 25 janvier 1989, à constituer un groupement de l'éducation et de la recherche, comprenant l'Office fédéral de l'éducation et de la science ainsi que le domaine du Conseil des écoles polytechniques fédérales. La constitution de ce groupement doit être soumise à l'Assemblée fédérale pour approbation.

## **2      Appréciation de l'objet**

La constitution d'un groupement E + R permettra de réunir toutes les activités du DFI en matière d'éducation et de recherche dans une ligne de commandement, de sorte que la gestion soit unifiée, et partant cohérente et efficace, et que le principe de la séparation entre directions stratégique et opérationnelle s'applique à toutes les activités du département en matière de politique de l'éducation et de la recherche. L'éventail des tâches de gestion du chef du département sera en même temps réduit, conséquence d'autant plus appréciable que le DFI est celui dont les attributions sont les plus nombreuses. Le chef du département dirige actuellement treize unités, quatorze avec le domaine du CEPF.

Ainsi, la constitution du groupement E + R est également une conséquence de l'examen général des tâches au sein de l'administration fédérale. Même si cette mesure ne doit pas servir en premier lieu à faire des économies, mais à améliorer la gestion, il convenait de choisir une solution qui ne nécessite en aucun cas des moyens supplémentaires, financiers et en personnel. C'est le cas de la solution envisagée.

La mise en place de ce groupement devra se dérouler de sorte que la réunion du domaine du CEPF (comprenant l'EPF de Zurich, l'EPF de Lausanne, l'IPS, l'IFRF, l'EMPA et l'EAWAG), rattaché administrativement au DFI, et de l'OFES en un groupement E + R intervienne, dans un premier temps, sans modification légale. La constitution de ce groupement devrait entrer en vigueur en automne 1989. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les EPF, nous voudrions confier la charge de directeur du groupement E + R à l'actuel président du CEPF; il continuerait à remplir ses tâches de président du CEPF. Le groupe E + R sera doté d'un état-major restreint basé à Berne; du point de vue du personnel et de l'organisation, il sera indépendant du domaine du CEPF et de l'OFES. Nous envisageons de constituer cet état-major sans augmentation de personnel, par le biais d'une redistribution de postes au sein de l'administration.

Dans un deuxième temps, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les EPF, il conviendra de consolider le concept de gestion en confiant à la même personne la fonction principale de directeur du groupement E + R et la fonction accessoire de président du Conseil des EPF. Cette disposition ne doit pas être ancrée dans une loi; elle sera réalisée par la décision de nomination du Conseil fédéral.

Pour l'ensemble du domaine «éducation et recherche» du DFI et pour une cohérence maximale, la ligne de commandement stratégique sera unifiée par le regroupement des fonctions de directeur du groupement et de président du CEPF. Leur attribution à deux personnes entraînerait à nouveau un doublement de la direction stratégique, ce qui n'est pas souhaitable. Sur le plan stratégique, le directeur du groupement est responsable de l'exécution de la loi sur la recherche, de la loi sur l'aide aux universités et de la loi sur les EPF. Sur le plan opérationnel, la sphère propre (domaine du CEPF) restera séparée des autres activités incluant le secteur de transfert (OFES).

Cette solution tient également compte des objections de nature fédéraliste à l'égard d'une concentration de la structure de gestion en matière d'éducation et de recherche. Au niveau opérationnel, les tâches de l'OFES en matière d'aide aux universités et d'encouragement de la recherche restent ainsi inchangées. Nous soulignons ici encore la ferme volonté du Conseil fédéral de constituer ce groupement dans le but d'améliorer l'organisation et la gestion au sein du DFI, sans modifier de quelque façon que ce soit l'actuelle répartition des compétences dans ces domaines. Cela vaut également, s'agissant des compétences des autres départements – DFAE et DFEP notamment – qui ne sont pas touchées non plus.

Les tâches du directeur du groupement E + R sont décrites comme il suit:

- il conçoit des stratégies en matière d'E + R dans le cadre des compétences de la Confédération, pour autant que d'autres départements n'en soient pas chargés,
- il fixe les objectifs du DFI dans le domaine E + R et en contrôle la réalisation,
- il discute les activités du DFI en matière d'E + R avec les organes E + R d'autres départements et des cantons.

Le domaine du CEPF conserve sa tâche originelle dans le cadre de l'exécution de la loi sur les EPF, c'est-à-dire la direction des deux écoles polytechniques et des établissements de recherche fédéraux, actuellement au nombre de quatre.

Sur le plan de la direction opérationnelle, l'OFES assumera les tâches suivantes:

- exécution de la loi sur l'aide aux universités et tâches de coordination qui en découlent pour le domaine universitaire suisse,
- exécution du droit fédéral relatif à la maturité,
- exécution des lois sur les bourses d'études,
- exécution de la loi sur la recherche,
- documentation et information scientifique,
- exécution et supervision scientifique de projets et de programmes de coopération internationale en matière de recherche, qui relèvent du domaine de responsabilité de la Confédération et ne sont pas du ressort d'un autre organe fédéral,
- représentation de la Confédération dans les organisations internationales s'occupant de science, de recherche et d'éducation, dans la mesure où aucun autre organe de la Confédération n'en est chargé.

La constitution d'un groupement E + R au DFI se fonde sur l'article 46, 3<sup>e</sup> alinéa, LAO. Selon cette disposition, la constitution d'un groupement ne dépend pas seulement du nombre d'offices à réunir, mais aussi de la nature de leurs tâches. L'ampleur et la complexité des tâches assignées suffisent déjà à justifier la constitution d'un groupement E + R au DFI. L'importance du groupement, comprenant actuellement un office fédéral, deux hautes écoles et quatre établissements de recherche, est par ailleurs évidente. Le fait que le domaine du CEPF est, selon le droit en vigueur, subordonné au Conseil fédéral et rattaché administrativement au DFI, ne s'oppose pas à son intégration dans un groupement du DFI. Nous avons constaté jusqu'à présent que l'avis du Conseil fédéral, selon lequel le domaine du CEPF devrait à l'avenir être subordonné au DFI, semble largement partagé.

Plusieurs autres solutions ont aussi été envisagées lors des travaux préparatoires de constitution du groupement E + R. Une solution à première vue particulièrement peu onéreuse et simple du point de vue de la gestion aurait été la suppression de l'OFES, les tâches de cet office étant transférées à une division principale subordonnée au CEPF. Une telle solution n'aurait cependant pas été comprise des cantons. Etant donné le rôle, inchangé, des cantons en ces matières, le poids considérable des relations entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'éducation et de la science, et l'importance des tâches de la Confédération dans le cadre de l'aide aux universités et de l'encouragement de la recherche ainsi qu'en matière de maturités et de bourses d'études, il est indispensable de disposer d'un office fédéral particulier à ce secteur. C'est pourquoi il convient de maintenir l'OFES. Il est par ailleurs prévu que le lieu de service du directeur du groupement E + R sera Berne.

La constitution d'un groupement, soumise à votre approbation, offre une solution efficace quant à la gestion, favorable à la coordination et peu onéreuse. Le moment de ce pas vers l'amélioration des structures du DFI est particulièrement bien choisi. Il n'est pas lié à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les EPF. Le domaine, vital pour notre pays, de l'éducation et de la recherche requiert d'urgence une amélioration de ses structures de gestion.

### **3 Conséquences**

#### **31 Pour la Confédération**

L'arrêté fédéral proposé n'entraîne pour la Confédération aucune charge financière supplémentaire et reste sans effet sur l'état du personnel.

#### **32 Pour les cantons**

Les relations entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'éducation et de la recherche ne sont en rien modifiées. La crainte selon laquelle la nouvelle conception de la gestion donnerait la préférence au domaine propre de la Confédération ne serait pas justifiée; le directeur du groupement E + R aura en effet, dans son champ de responsabilité stratégique, des compétences se rapportant expressément tant au domaine propre qu'au domaine de transfert. Les décisions importantes en matière de politique de l'éducation et de la science restent par ailleurs réservées au chef du département ou au Conseil fédéral.

### **4 Programme de la législature**

Dans notre rapport sur le programme de la législature 1987-1991, nous avons annoncé que, aux fins d'assouplir encore la politique de la recherche et de la formation, nous reverrions notamment les structures organisationnelles dans le domaine de la science et de la recherche et y apporterions les améliorations qui se révéleraient nécessaires (FF 1988 I 404). La constitution du groupement E + R au DFI représente une mesure en ce sens.

### **5 Constitutionnalité**

L'arrêté fédéral est fondé sur l'article 85, chiffre 1, de la constitution ainsi que sur les articles 46, 3<sup>e</sup> alinéa, et 60, de la loi sur l'organisation de l'administration.

32753

**Arrêté fédéral  
concernant la constitution d'un groupement  
de l'éducation et de la recherche  
au Département fédéral de l'intérieur**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 85, chiffre 1, de la constitution;

vu l'article 60, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration<sup>1)</sup>;

vu le message du Conseil fédéral du 27 février 1989<sup>2)</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

La constitution d'un groupement de l'éducation et de la science au Département fédéral de l'intérieur est approuvée.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale; en application de l'article 60, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration, il n'est pas soumis au référendum.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1989.

32753

<sup>1)</sup> RS 172.010

<sup>2)</sup> FF 1989 I 1021

## **Message à l'appui d'un arrêté fédéral concernant la constitution d'un groupement de l'éducation et de la recherche au Département fédéral de l'intérieur du 27 février 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.024
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1989
Date	
Data	
Seite	1021-1028
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 746

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.