

A I D E - M E M O I R E

LOI FÉDÉRALE SUR L'AIDE AUX HAUTES ÉCOLES ET LA RECHERCHE DU 7 OCTOBRE 1977 (LHR)

Scrutin populaire fédéral du 28 mai 1978

- : -

Pendant les périodes d'expansion économique prolongée, les politiciens s'habituent à pouvoir disposer de moyens financiers toujours plus importants. Leur propension à la dépense persiste, alors même que dans certains domaines, les collectivités publiques n'ont plus de besoins excédentaires à couvrir. C'est, pour ainsi dire, "au dernier moment" que l'on crée encore, par la suite, des capacités qui ne sont plus nécessaires. De poursuivre l'expansion des universités, en sachant que le nombre des étudiants commencera à décroître à partir de 1985 au plus tard, en donne un exemple typique.

Prof. W. Wittmann, Fribourg

I. SITUATION LÉGALE ET FINANCIÈRE DE DÉPART

Outre les deux écoles polytechniques fédérales de Zurich et Lausanne, il existe 8 universités cantonales en Suisse (Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel, St-Gall et Zurich). Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 16 juin 1966 instituant un régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités, les dépenses étaient supportées par les cantons possédant une haute école. Depuis 1966, la Confédération participe à leur financement. Elle a commencé par leur consacrer 45 millions de francs par année.

Le Fonds national suisse de la recherche scientifique a été créé en 1952. La Confédération lui versait alors 2 millions de francs par an.

Les subventions fédérales aux universités et au Fonds national suisse de la recherche scientifique ont évolué comme il suit depuis lors :

	<u>Universités cantonales</u>		<u>Fonds national</u>
	<u>Subventions d'exploitation</u> Mio Fr.	<u>Subventions d'investissements</u> Mio Fr.	Mio Fr.
1966		45	45
1969		92	60
1972	95	45	88
1975	135	120	106
1977 Budget	168	107	126
1978 Budget	188	90	131
1979 Plan financier 1977	215	105	
1980 Plan financier 1977		365	
1981 Plan financier 1977		370	

Lors du scrutin populaire du 4 mars 1973, l'article constitutionnel 27 sexies sur la recherche scientifique a été approuvé. En voici la teneur :

"La Confédération encourage la recherche scientifique. Ses prestations peuvent être subordonnées à la condition que la coordination soit assurée.

Elle peut créer des établissements de recherche ou en reprendre, soit entièrement, soit en partie."

Les articles sur l'enseignement ont été rejetés le même jour par une majorité de cantons (UR, SZ, OW, GL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VD, VS, NE).

De ce fait, les dispositions suivantes n'ont pas été insérées dans la constitution :

"Art. 27 bis

Al. 1 : L'enseignement est du domaine commun de la Confédération et des cantons.

Al. 4 : La Confédération peut :
b) Etablir des principes s'appliquant à l'organisation et au développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur...

Al. 5 : La Confédération peut allouer des contributions aux dépenses des cantons en faveur de l'enseignement...

Les contributions fédérales aux dépenses des cantons peuvent être subordonnées à la condition que la coordination scolaire intercantonale soit assurée et que le libre passage entre les établissements scolaires des cantons ainsi que l'accès aux universités soient garantis."

L'ancien article 27, al. 1, dont la teneur est la suivante, est donc toujours applicable dans les rapports entre la Confédération et les universités.

"La Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre."

En rejetant l'article constitutionnel sur l'enseignement, non seulement le "droit à la formation" a été rejeté, mais aussi toutes les compétences qui auraient permis à la Confédération d'exercer une influence sur les universités cantonales. Seule a été acceptée l'aide (financière) auxdites universités.

Le subventionnement qui avait débuté deux ans plus tôt a été institutionnalisé par la loi fédérale sur l'aide aux universités du 28 juin 1968. Une subvention annuelle moyenne de 182 mio de francs a été fixée pour la première période de subventionnement allant de 1969 à 1974. Il est très significatif qu'en vertu de l'art. 14 de la première loi sur l'aide aux universités, les

crédits étaient expressément soumis au referendum - ce qui était une garantie contre les exagérations - alors que la nouvelle loi, qui sera soumise au verdict populaire le 28 mai prochain, a éliminé ce verrou. Il s'agit là d'un élément d'appréciation important.

La première loi sur l'aide aux universités a été révisée le 17 décembre 1971. Une nouvelle section VI bis "Coordination et conseils dans le domaine de la planification des universités" (art. 19 bis) et les nouveaux articles 24 bis et 24 ter lui ont été ajoutés. Ces trois articles visent à lutter contre les restrictions d'admission.

L'article 19 dispose que la Confédération encourage toute mesure qui y contribue.

L'article 24 bis dispose qu'un montant de 100 millions de francs est retiré de la part des subventions de base. Il est réparti entre les cantons qui renoncent à restreindre les admissions.

L'art. 24 ter prévoit d'utiliser un montant de 75 millions de francs de la part des subventions d'investissement afin d'accorder un soutien supplémentaire pour les dépenses d'investissement et de personnel des universités désireuses d'augmenter rapidement leur capacité d'accueil.

Ces dispositions montrent que le problème du numerus clausus a déjà été abordé dans la loi actuellement en vigueur.

II. CONCEPT DE LA LHR 1977

La loi fédérale sur l'aide aux universités et la recherche (LHR), qui sera mise au vote le 28 mai, franchit un pas décisif en ce qui concerne la prise d'influence de la Confédération sur la politique universitaire des cantons. Alors que la législation actuelle porte surtout sur le subventionnement des universités - Art. 1er, But : "Elle (la Confédération) favorise notamment la collaboration entre toutes les hautes écoles du pays et la coordination dans l'enseignement

et la recherche" - la nouvelle loi constitue la base d'une coopération directe des autorités fédérales à la politique universitaire des cantons.

Le nouvel article dispose que la loi a pour but de coordonner l'enseignement supérieur suisse et la recherche financée par la Confédération ainsi que de sauvegarder le libre accès aux hautes écoles, en collaboration avec tous les cantons. Mais parce que la Confédération ne dispose pas des compétences constitutionnelles lui permettant de s'ingérer souverainement dans ce domaine, cette coordination (planification commune, information réciproque, accords, recommandations) est la condition mise à l'octroi de subventions (art. 4).

La Conférence gouvernementale pour les questions relatives aux hautes écoles est chargée de la coordination. Elle statue sur les objectifs de la planification de l'enseignement supérieur, l'offre de places d'étude dans chaque université, les directives concernant les conditions d'admission comme aussi l'attribution des places d'étude, ainsi que les traitements maximaux pouvant être mis en compte au titre des subventions d'exploitation. La loi lui donne donc un pouvoir de décision. Elle sert en outre d'organe consultatif dans de nombreuses autres questions.

La Conférence gouvernementale est formée du Chef du Département fédéral de l'intérieur, d'un membre du gouvernement de chaque canton ayant la charge d'une haute école ainsi que de trois membres des gouvernements des autres cantons, désignés par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Les décisions de la Conférence gouvernementale requièrent les deux tiers des voix des représentants des cantons, les deux tiers des voix des cantons ayant la charge d'une haute école et celle du représentant de la Confédération. Trois membres de la Conférence gouvernementale peuvent recourir auprès du Conseil fédéral contre le vote du représentant de la Confédération (qui possède un droit de veto pour toutes les décisions et préside d'office la Conférence).

La Conférence gouvernementale est le centre de décision, qui permet d'orienter la formation universitaire. Sous le titre trompeur de "coordination", une centralisation portant sur la planification, le développement, la construction et le fonctionnement des universités est réalisée, alors que ces domaines dépendaient auparavant des cantons, ce qui nous rappelle la loi sur l'aménagement du territoire. La souveraineté cantonale est gravement lésée bien que les cantons soient représentés à la Conférence gouvernementale. La coordination, à laquelle la loi attribue un rôle si important, ouvre la porte à une tendance politique extrêmement regrettable. C'est le produit de technocrates et de perfectionnistes.

Les cantons universitaires en ont conscience. Ils désapprouvent ce concept, mais en raison des subventions élevées qui lui sont liées, ils ne peuvent s'en défendre. Comme l'ont reconnu ouvertement certains directeurs cantonaux de l'instruction publique au Parlement, les nouvelles ingérences de l'Etat central seraient refusées si les subventions étaient réduites.

Actuellement donc, après le rejet, le 4 mars 1973, de l'article constitutionnel sur l'enseignement, la Confédération ne dispose pas des compétences qui l'autoriseraient à intervenir dans la politique universitaire des cantons. Par de fortes subventions, elle s'arroe ces compétences dans des questions où les cantons agissaient souverainement jusqu'ici. Du point de vue fédéraliste, le procédé est hautement critiquable.

III. LE PROBLÈME DU NUMERUS CLAUSUS

Le but de la nouvelle loi est de "sauvegarder le libre accès aux hautes écoles en collaboration avec tous les cantons". Le projet est défendu publicitairement et politiquement par la nécessité d'empêcher les restrictions d'admission, ou autrement dit le numerus clausus. On invoque, à cet égard, la croissance du flux d'étudiants consécutive à la poussée démographique du début des années 60, le développement de l'enseignement moyen, l'importance

grandissante reconnue à la formation universitaire et le nombre en forte augmentation des femmes universitaires. Le message à l'appui de la nouvelle loi contient des estimations sur la délivrance des certificats de maturité, qui donnent accès aux études universitaires. Leurs auteurs estiment qu'ils passeront de 8.550 en 1976 à un maximum de 11.450 en 1984. Un recul est attendu dès cette année-là à cause de l'entrée dans les mœurs de la pilule.

Mentionnons que la croissance du nombre d'étudiants n'est pas un phénomène récent, mais qu'elle a déjà suscité en 1971 la révision de la loi sur l'aide aux universités de 1968. On avait enregistré alors une hausse de l'effectif des étudiants de 18 % dans les universités cantonales entre les semestres d'hiver 1966/67 et 1969/70, soit en l'espace de trois ans.

Le Conseil fédéral avait déclaré à l'époque, dans son message du 19 mai 1971 concernant la révision de la loi, que "certaines hautes écoles cantonales devraient bientôt être amenées à introduire, pour quelques disciplines, des mesures restrictives d'admission (numerus clausus), étant donné qu'elles ne pourront plus faire face longtemps encore au flux croissant des nouveaux étudiants". Or, on constate aujourd'hui, au printemps 1978, que le numerus clausus n'a encore dû être institué dans aucune université. La raison en est probablement que les hautes écoles ont réagi avec beaucoup plus de souplesse au flux d'universitaires que ne l'avaient prévu les politiciens et, d'autre part, que les jeunes procèdent eux-mêmes à une certaine régulation en s'adaptant dans une large mesure à l'offre de places d'études.

La loi sur l'aide aux universités de 1977 a été placée à dessein sous le signe du numerus clausus. On se sert des prévisions concernant les futurs bacheliers et on peint le diable sur la muraille en agitant le spectre de la discrimination des ressortissants des cantons sans université. On cherche à faire accepter de cette manière la loi par tout le monde : les cantons ayant la charge d'une haute école, qui obtiennent des subventions, et ceux qui n'ont pas de haute école, auxquels la loi doit garantir qu'ils pourront continuer à envoyer leurs étudiants dans des universités.

Le problème du numerus clausus, dont l'aspect émotionnel est ainsi monté en épingle, doit être apprécié objectivement en partant des critères suivants :

- Personne n'est favorable à des restrictions d'admission voulues; les jeunes doivent pouvoir choisir eux-mêmes la direction de leurs études, en tenant compte des possibilités existantes.
- Ce libre choix est naturellement limité par les moyens à disposition, c'est-à-dire les capacités d'accueil des universités. L'évolution enregistrée jusqu'à présent indique qu'il existe une certaine élasticité. On brandit le numerus clausus depuis bientôt dix ans et il n'a pas été appliqué jusqu'à présent.
- Outre cette élasticité des capacités d'accueil, qui comporte encore certaines réserves, il faut que s'opère une autorégulation. En clair cela signifie qu'on peut attendre des jeunes qu'ils s'adaptent dans la mesure du possible à l'offre existante qu'il s'agisse de l'université, des disciplines ou du moment choisi pour commencer des études.
- La loi du 28 juin 1968 en vigueur, révisée le 17 décembre 1971, contient, comme évoqué au chapitre I, de nombreuses dispositions visant à empêcher les discriminations et les restrictions d'admission. La Confédération doit prendre toutes mesures utiles pour éviter le numerus clausus. En outre, des subventions supplémentaires d'exploitation et d'investissement doivent être allouées aux cantons qui s'engagent à ne pas discriminer les étudiants domiciliés en-dehors du territoire cantonal.

Ces suppléments se montent, pour une période de subventionnement de cinq ans, à 20 millions de francs pour les subventions d'exploitation et à 15 millions de francs pour les subventions d'investissement. Ce n'est qu'une part infime des subventions fédérales aux universités cantonales, qui atteignent 278 millions de francs en 1978.

Après le rejet de la loi sur l'aide aux universités, il faudra veiller immédiatement, dans le cadre d'un régime transitoire sur une base législative, à ce que seules les universités ouvertes aux étudiants de tous les cantons soient subventionnées par la Confédération.

- Il faut tenir compte des besoins présumés en universitaires dans l'appréciation du numerus clausus. Précisons d'emblée qu'il ne saurait être question d'une véritable planification de l'accès aux études universitaires. Personne ne connaît les chiffres exacts des besoins futurs et il serait absurde et incompatible avec notre régime économique et politique de continger en quelque sorte les étudiants sur la base de prévisions incertaines. Mais il n'est pas tolérable non plus d'exiger de l'Etat qu'il mette à disposition des institutions et des moyens financiers pour qu'un nombre illimité d'étudiants puissent choisir la formation qui leur plaît sans se soucier d'autres considérations. Il faut plutôt rechercher une solution moyenne et pragmatique, qui consiste à partir en principe des places d'étude disponibles, l'élasticité de l'offre devant être étendue dans la mesure du possible. Mais un développement structurel et permanent des capacités ne doit être entrepris que lorsqu'il existe des indices très sérieux que l'économie et la société auront effectivement besoin d'un nombre supplémentaire d'universitaires dans certaines professions.
- Dans l'appréciation du numerus clausus, mentionnons également que ce problème n'affecte pas seulement le secteur universitaire. Dans pratiquement toutes les voies de formation, des limites sont mises aux capacités et mènent souvent à un numerus clausus très rigoureux. Il en est ainsi pour les écoles de l'Etat et surtout pour les places d'apprentissage. Le principe de la satisfaction des besoins est même appliqué très systématiquement dans les écoles normales cantonales et cela ne choque personne. Le public critiquerait, à juste titre, un Etat qui formerait des maîtres primaires en surnombre, à charge du contribuable, sans tenir compte des possibilités futures d'occupation de ces nouveaux

instituteurs. Le numerus clausus joue automatiquement pour la formation professionnelle. On ne forme qu'autant d'apprentis qu'il y a de places d'apprentissage dans une branche, et ceux qui ne trouvent pas d'emploi dans la profession de leur choix doivent se débrouiller autrement. C'est ainsi qu'actuellement, le nombre des candidats aux professions de l'électronique est dix fois supérieur à l'offre de places d'apprentissage...

- Les grands efforts déployés par la Confédération pour empêcher le numerus clausus ressortent non seulement de la revision de la loi sur l'aide aux universités de 1971. La LHR de 1977 contient une section 3 : "Mesures assurant l'offre de places d'étude." Outre les directives de la Conférence gouvernementale concernant les conditions d'admission aux hautes écoles et l'attribution aux candidats de places d'étude dans d'autres universités, l'article 18 du projet de loi doit donner à l'Assemblée fédérale la compétence de verser aux cantons, pour les dépenses supplémentaires résultant de la création de nouvelles places d'étude, une subvention de 70 pour cent s'il s'agit d'investissements et de 60 pour cent s'il s'agit de dépenses d'exploitation. L'arrêté fédéral y relatif n'est pas sujet au referendum et il est limité dans le temps. Les conséquences de ce subventionnement supplémentaire, qui dépasse toutes les normes, ne sont pas connues, le message le reconnaît explicitement. Le referendum étant supprimé, le Conseil fédéral et le Parlement peuvent agir à leur guise.
- Le problème des universitaires au chômage a été traité dans la presse. C'est ainsi que nous avons pu lire :

Ce qui semblait impossible il y a quelques années arrive aujourd'hui : il y a des universitaires au chômage et la situation est telle que les chances de ces chômeurs d'exercer une profession correspondant à leur formation sont moins bonnes que celles des chômeurs sans formation universitaire.

Des écarts frappants existeraient entre les diverses directions des études. Le chômage ne toucherait guère les médecins et les économistes, mais la situation serait particulièrement mauvaise pour les architectes et ingénieurs ainsi que pour ceux qui achèvent des

études de lettres (surtout les maîtres de l'enseignement moyen dans le secteur histoire et langues). Le Dr R. Schuppli, professeur de médecine, de Bâle, critique l'absence complète d'estimation des besoins dans la nouvelle loi sur l'aide aux universités. L'assurance sans cesse répétée, que chaque jeune peut choisir les études qui lui plaisent est dangereuse. Quiconque fait des déclarations de ce genre porte une lourde responsabilité, estime-t-il.

Rien n'est aussi peu social et aussi pénible sur le plan humain que d'avoir acquis une formation, qui demande un gros effort et coûte d'ailleurs très cher à l'Etat, pour se retrouver ensuite au chômage. Actuellement déjà, 500.000 universitaires environ, qui ont achevé leurs études, ne parviennent pas à trouver un emploi. Si on continue d'en former au rythme actuel sans tenir compte des possibilités d'engagement, on agit de manière irresponsable envers la relève universitaire comme à l'égard du contribuable.

Le problème du numerus clausus ne doit donc pas être abordé unilatéralement, comme le fait la Confédération, par une extension de l'offre de places d'étude. Il faut également tenir compte des moyens financiers et des institutions à disposition, de même que des probabilités de trouver un emploi à la fin des études.

IV. LE PRIX DE LA LHR POUR LE CONTRIBUABLE

La loi prévoit des subventions fédérales aux cantons ayant la charge d'une université, sous trois titres :

Subventions d'exploitation
Subventions d'investissement
Subventions supplémentaires prévues à l'art. 18 pour
empêcher le numerus clausus

Ce subventionnement porte pour l'essentiel sur l'aide à long terme aux hautes écoles (art. premier : But), à laquelle viennent s'ajouter des mesures à court et à moyen terme, destinées à empêcher le numerus clausus.

On a mêlé les deux choses dans l'argumentation. Le spectre du numerus clausus, qui ne sera plus d'actualité dès le milieu des années 80, doit justifier la participation financière accrue de la Confédération et le renforcement de sa prise d'influence à long terme sur les universités.

Le principal problème ne réside pas dans d'éventuelles mesures immédiates au sens de l'art. 18, bien que les subventions promises aux cantons, de 60, resp. 70 pour cent, soient démesurées. Vu la situation financière catastrophique de la Confédération et l'élimination de la possibilité de lancer le referendum, elles sont irresponsables et témoignent de l'attitude typique du législateur. Néanmoins, ces suppléments résultent de mesures limitées dans le temps, qui sont plutôt d'une importance secondaire.

Ce qui est beaucoup plus grave, c'est l'accroissement systématique et permanent de la participation de la Confédération aux dépenses des universités cantonales.

Il est presque impossible de se faire une idée exacte de l'engagement effectif lié à la nouvelle loi d'après le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1976. On se base à la légère non pas sur l'état actuel des subventions fédérales, mais sur une hypothétique troisième période de subventionnement selon la loi actuelle sur l'aide aux universités. Toujours selon le message, on compte sur une croissance annuelle régulière des subventions de 6 %.

Le seul mode de calcul fiable serait d'établir ce que coûterait la nouvelle loi sur l'aide aux universités au moment de son approbation par le Parlement par rapport à l'état des dépenses en 1977. Il faudrait comparer l'arrêté fédéral ouvrant des crédits pour la première période de subventionnement, d'octobre 1977, avec celui du 28 juin 1974 portant le même titre :

Des subventions d'exploitation de 168 millions de francs figurent au budget de la Confédération pour 1977. Selon l'arrêté susmentionné, elles atteindront en moyenne 220 millions pour 1979 et 1980, ce qui représente une hausse de 52 mio pour les 2 prochaines années.

Si, comme on peut s'y attendre, la première période de subventionnement doit être prolongée jusqu'à fin 1980, il y aura une nouvelle hausse de 20 millions au budget de 1981, ce qui fait donc une augmentation de 72 millions depuis la publication de la LHR. Il faut y ajouter des dépenses supplémentaires de 5 millions pour des investissements.

La charge supplémentaire liée à la nouvelle loi sur l'aide aux universités sera donc, pour les quelques prochaines années, de l'ordre de 57 à 77 millions de francs.

Mais la situation n'est clarifiée que pour quelques années. La question deviendra aiguë à partir de 1980 où débiteront selon l'art.69 de la LHR le premier programme et le premier plan pluriannuels.

Jusqu'à l'échéance de cette première période de subventionnement transitoire, les taux pour le calcul des subventions d'exploitation varient entre 10 et 30 pour cent (art. 70) et compte tenu de l'art.39 (supplément pour les étudiants non domiciliés dans le canton à condition que les décisions de la Conférence gouvernementale soient respectées), ils s'élèvent à 15 pour cent au moins.

Les taux fixés à l'art. 38 LHR sont déterminants pour apprécier l'engagement de la Confédération : ils varient entre 20 et 40 pour cent selon la capacité financière des cantons et, avec la majoration prévue à l'art. 39, entre 25 et 50 pour cent. Pour de nouvelles universités, les taux peuvent augmenter de 10 pour cent durant les huit premières années d'exploitation.

Il résulte de cette dispositions que lorsque le régime de subventionnement sera pleinement en vigueur, au début des années 80, la Confédération assumera un quart des coûts d'exploitation des universités des cantons à forte capacité financière et la moitié des coûts d'exploitation des hautes écoles des cantons à faible capacité financière.

Avec les suppléments (art. 39), la situation des universités sera la suivante selon le message (p. 70), les taux pour les prochaines années ayant déjà été majorés d'un tiers par rapport à l'état actuel :

	Réglementation transitoire jusqu'à 1980, év. 1981	Réglementation définitive
	%	%
Bâle	19,0	26,7
Berne	27,2	40,2
Fribourg	41,9	50
Genève	15,0	25,2
Neuchâtel	34,5	39,9
St-Gall	26,4	43,5
Vaud	23,8	36,3
Zurich	15,0	25,2

Le message mentionne (page 97) que les quatre cantons ayant les plus grandes universités (Bâle, Berne, Genève et Zurich), dont la contribution a représenté, en 1974, le 82 pour cent du financement total d'exploitation des universités cantonales, "recevraient des subventions fédérales pour l'exploitation atteignant à peu près le double de celles que leur attribue la loi en vigueur."

Comme selon la loi actuelle les subventions d'exploitation figurent au budget 1977 pour 168 millions et au budget 1978 pour 188 millions de francs, cela signifie que des subventions supplémentaires de l'ordre de presque 200 millions de francs viendraient s'y ajouter au titre des subventions d'exploitation. Tout le système de subventionnement est conçu de manière dynamique, les subventions n'étant plus fixées en montants globaux, mais en pour cent des dépenses d'exploitation pouvant être mises en compte. La croissance des subventions s'accroîtra donc sensiblement. En outre, l'extension poussée des universités dans le cadre de la lutte contre le numerus clausus (art. 18) augmentera automatiquement la base de calcul des subventions par rapport à aujourd'hui. La Confédération aura à supporter des charges supplémentaires permanentes, dont l'ordre de grandeur n'est pas évaluable. Quant aux subventions d'investissement pour lesquelles les taux se situeront entre 40 et 60 pour cent selon la capacité financière des cantons, le message ne donne aucune indication pour la période postérieure à 1980.

Il faut tenir compte de la situation financière catastrophique de la Confédération dans l'appréciation de son futur engagement financier à l'égard des universités cantonales. Non seulement la

Confédération enregistre chaque année des déficits de l'ordre de 1 - 2 milliards. Il n'est pas certain que le nouveau projet du Conseil fédéral visant à instaurer une taxe à la valeur ajoutée, à réaliser un transfert des subventions sociales sur les cantons et à percevoir une taxe sur le trafic lourd soit réalisable, attendu que de telles mesures doivent être acceptées par le peuple. La situation financière de la Confédération s'est fondamentalement détériorée ces dernières années par suite d'une économie de dépenses débridée.

Alors qu'en 1945, par suite de la mobilisation de la 2ème guerre mondiale, le déficit du bilan de la Confédération se montait à 8,5 milliards, il avait pu être ramené à 1.613 millions de francs en 1974. En 1978, soit quatre ans plus tard, le déficit avait derechef passé à 8.752 millions ! Il en résulte des charges d'intérêt et à longue échéance l'obligation d'amortir cet excédent de dettes, ce qui diminue considérablement la liberté de mouvement de la Confédération. Comme il est extrêmement difficile de réduire les tâches et les dépenses actuelles de la Confédération, il est d'autant plus nécessaire d'éviter de nouveaux engagements.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, il est indispensable que les subventions aux universités et à la recherche scientifique restent au niveau qu'elles avaient atteint lors de l'approbation de la LHR par le Parlement. Des hausses de subventions de l'ordre de quelques centaines de millions de francs sont intolérables.

V. ENCOURAGEMENT DE LA RECHERCHE

L'encouragement de la recherche scientifique, qui a débuté en 1952 par une subvention fédérale de 2 millions de francs, passe principalement par le Fonds national suisse de la recherche scientifique. La subvention fédérale a été progressivement augmentée et elle avait atteint 106 millions de francs en 1975. Depuis lors, elle augmente régulièrement de 10 millions de francs par an, en dépit de la crise financière de la Confédération, de sorte qu'une subvention de 146 millions de francs figure dans le plan financier pour 1979.

A la suite des mesures d'économie, 131 millions ont été budgétés pour 1978.

Il résulte d'une enquête du Bureau fédéral de statistique sur le personnel et les fonds affectés par la Confédération à la recherche et au développement en 1974/75 que l'effort de la Confédération dépasse largement le subventionnement direct du Fonds national suisse de la recherche scientifique, tel qu'il est prévu dans la nouvelle loi. Selon ce relevé, les dépenses totales de la Confédération, y compris les entreprises en régie, pour la recherche et le développement se montaient pour 1975 à 440 millions de francs, contre 225 millions seulement en 1969. Elles ont certainement augmenté depuis lors.

Il n'existe pas encore de législation d'exécution pour l'article constitutionnel 27 sexies sur la recherche, qui a été approuvé par le peuple et les Etats le 4 mars 1973. Rien ne s'oppose à vouloir combiner l'encouragement de la recherche avec l'aide aux universités, même s'il n'existe pas forcément de lien direct entre le subventionnement de ces deux domaines. Après le rejet de la LHR, il faudrait examiner s'il convient d'édicter une législation d'exécution séparée de l'art. 27 sexies ou si ces dispositions doivent être intégrées dans la loi sur l'aide aux universités.

L'opposition à la LHR ne s'adresse pas prioritairement à l'"Encouragement de la recherche". On peut discuter de l'opportunité des mesures figurant à ce chapitre. Mais ce qui est clair, c'est la nécessité de stabiliser également les subventions à la recherche au niveau qu'elles avaient atteint lors de l'approbation de la LHR par le Parlement. Comme pour l'aide aux universités, on est arrivé à un maximum pour un certain temps. En cas de rejet de la LHR, les subventions fédérales à la recherche doivent certes être maintenues, mais pas augmentées.

VI. ARGUMENTATION

Inutilité d'une nouvelle loi sur l'aide aux universités

La LHR est l'aboutissement des années de haute conjoncture, où l'on a eu tendance à développer les études de manière euphorique : on a prétendu que la civilisation et le bonheur individuel dépendaient d'une formation toujours plus poussée. Aujourd'hui encore, les politiciens de la formation défendent ce point de vue, notamment lorsque le professeur Aebi, Président du Conseil suisse de la science, déclare que les capacités supplémentaires des universités créées pour éviter le numerus clausus pourront servir ultérieurement au développement de la formation des adultes et du perfectionnement des universitaires...

Signalons au contraire que dans le secteur de la formation, un redimensionnement est devenu tout aussi nécessaire que dans tous les autres domaines gérés par l'Etat et l'économie. Le fait que dans les grands cantons universitaires tels que Bâle, Zurich et Berne on travaille depuis des années à une nouvelle loi universitaire, sans qu'il en soit résulté quelque chose de concret, indique qu'un revirement se dessine déjà. Il en est de même pour les écoles polytechniques fédérales. Tout cela montre que de profonds changements ne s'imposent pas. Si nous observons ce qui se passe à l'étranger, les conditions y sont telles qu'elles nous incitent à être très prudents et à garder le sens de la mesure.

Des universitaires sans emploi !

La LHR part de l'acceptation que l'Etat est tenu d'assurer une place d'étude à chaque candidat à une formation universitaire. Ni les conséquences financières ni les possibilités de trouver un emploi dans la direction choisie ne sont pris en considération.

Outre le coût élevé d'une telle politique pour le contribuable, elle doit être qualifiée de contestable au point de vue humain et social. Il est grave pour tout étudiant de ne pas trouver de

travail à la fin des études. Aujourd'hui déjà, il y a des centaines d'universitaires au chômage dans notre pays. Nous sommes sur la bonne voie pour répéter les erreurs commises en Allemagne. La politique universitaire expansive y étant pratiquée depuis plus longtemps que chez nous, on enregistre 40.000 universitaires en quête d'un emploi dans ce pays. Il est bien connu qu'en Italie et dans d'autres pays, la situation est bien pire, et que les universitaires au chômage y sont l'une des principales causes de l'agitation sociale et politique.

Comparaisons internationales

On affirme souvent que la part des universitaires à l'ensemble de la relève est sensiblement plus importante à l'étranger que chez nous. Il faut préciser à ce sujet que la formation d'ingénieurs techniciens, de maîtres primaires, les conservatoires de musique, les écoles de sport, etc. sont placés à l'étranger sur le même plan que les universités, ce qui n'est pas le cas chez nous. Des comparaisons entre les divers effectifs d'étudiants ne sont donc pas possibles. Ce qui est déterminant, c'est de savoir si les besoins peuvent être couverts, et tel est le cas chez nous.

Surorganisation menaçante !

La coopération entre les universités cantonales joue aujourd'hui. Une prise d'influence directe de la Confédération et un genre de direction collective exercée par une Conférence gouvernementale sont superflus. Les universités l'acceptent uniquement parce que cette centralisation est liée à un subventionnement supplémentaire massif.

Notons également qu'une planification de la politique universitaire n'est possible que dans une mesure limitée, parce que l'extension des universités cantonales dépend des gouvernements et des parlements cantonaux ainsi que des décisions populaires. Après les capacités excédentaires enregistrées actuellement dans les hôpitaux et les écoles, il faut se montrer très prudent dans l'agrandissement des universités. Même en créant de nouvelles chaires (ce

qui entraîne une kyrielle d'assistants et d'auxiliaires), il faut de la retenue, car il s'agit de décisions pratiquement irréversibles. On ne peut plus supprimer les chaires ainsi créées, même si elles ne répondent plus à un besoin.

La coordination selon l'ancienne loi sur l'aide aux universités a déjà entraîné une bureaucratisation qui doit être contenue. Par le financement toujours plus important de projets de recherche par le Fonds national (il équivaut souvent à un subventionnement indirect des universités) on procède à des recherches qui sont fréquemment du jeu. Ce n'est qu'en limitant les moyens financiers qu'on se concentrera sur l'essentiel et qu'on augmentera l'efficacité de la recherche.

L'opportunité de créer de nouvelles universités est un problème ardu. On parle d'en ouvrir une en Suisse centrale. Il appartient aux citoyens lucernois d'en décider. Si elle se réalise, il faut s'attendre à ce qu'elle fasse sérieusement concurrence à l'université de Fribourg (le professeur Henner Kleinewefers le craint et estime qu'elle serait ruineuse pour Fribourg). Comme les opposants à la LHR ne critiquent pas le subventionnement actuel, il y a suffisamment d'argent à disposition pour créer éventuellement une université à Lucerne.

Capacités excédentaires dans le secteur de la formation

Les journaux nous rapportent souvent que des classes ont été fermées dans des écoles, des jardins d'enfants, etc. Il est certain qu'il se produira un fort excédent de capacités d'accueil dans les écoles primaires à cause du recul démographique. Avec un certain retard, ce phénomène atteint les écoles du degré moyen, puis les universités.

Puisque "gouverner, c'est prévoir", on devrait éviter de faire avec les universités ce qu'on a fait avec les écoles en période de haute conjoncture : construire aveuglément.

Et pourtant, la nouvelle loi sur l'aide aux universités ne se contente pas de maîtriser l'afflux de candidats attendu temporairement pour ces quelques prochaines années.

L'accent est mis dans la nouvelle loi sur une extension durable des capacités, qui ne peut plus être corrigée ultérieurement, bien qu'on puisse compter sur les doigts que les années de faible natalité déploieront leurs effets sur les universités dans quelques années.

Solutions de rechange pour les candidats aux études

Les partisans de la LHR déclarent que les candidats aux études universitaires, autrement dit les bacheliers, ne disposent pas de solutions de rechange si de nouvelles capacités d'accueil ne sont pas créées rapidement. Il convient de mentionner à ce sujet que :

- les deux écoles polytechniques fédérales de Zurich et Lausanne sont nettement sous-occupées et elles pourraient admettre beaucoup plus d'étudiants;
- dans les écoles techniques supérieures (ETS) le taux d'occupation est de 75 %, ce qui signifie que 2.000 - 3.000 places d'étude y sont à disposition.
- Le Conseil suisse de la science a procédé à une enquête et a constaté qu'il existe 180 voies de formation pouvant entrer en ligne de compte pour des bacheliers (l'enseignement, les questions sociales, le secteur de la santé, le commerce, les transports et communications, l'administration, le tourisme, les mass media, l'information, la formation technique et agricole supérieure, les activités artistiques). Dans le domaine de la médecine et des soins, on compte aujourd'hui 30 pour cent de bacheliers sur 7.650 personnes en cours de formation. Dans les domaines nommés, il y a déjà plus de 30.000 personnes qui se forment actuellement en Suisse et il existe encore des capacités inutilisées, de même qu'une demande.

On dramatise donc de manière inadmissible en affirmant que les bacheliers qui n'entreraient pas à l'université n'ont pas d'autre possibilité d'acquérir une formation judicieuse. Comme pour les places d'apprentissage, les candidats doivent s'adapter

à une situation donnée. Si quelqu'un se sent véritablement appelé à faire des études déterminées, il fera l'effort nécessaire pour arriver à ses fins. Le nombre illimité des bacheliers qui n'ont pas d'idée précise des études qu'ils vont entreprendre et suivent souvent la voie de la facilité devront chercher, le cas échéant, d'autres solutions, comme c'est le cas pour la relève restante.

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

L'idée que l'on retrouve tout au long de la LHR, de renforcer toujours davantage la prise d'influence de la Confédération sur la formation universitaire, réservée jusque-là aux cantons, a suscité le commentaire suivant du professeur Walter Wittmann, de l'université de Fribourg :

On se figure que la politique universitaire relève conjointement de la Confédération et des cantons. Tandis que le Département fédéral de justice et police tient aux subventions fédérales, les directeurs cantonaux des finances veulent obtenir une participation financière appropriée des cantons de domicile des étudiants. Il est tout à fait judicieux que la Confédération se limite à une loi-cadre et qu'à l'exception des deux écoles polytechniques fédérales, elle laisse aux cantons le soin de son exécution et de son financement. Ce dernier devrait être assuré par une contribution des cantons de domicile des étudiants suffisant à couvrir les coûts d'exploitation. On peut en attendre surtout un renforcement de la concurrence entre les universités suisses, ce qui aurait vraisemblablement un effet favorable sur le niveau scientifique et les coûts.

VII. CONCLUSIONS

La loi sur l'aide aux universités et la recherche du 7 octobre 1977 (LHR) est intolérable pour les raisons suivantes :

1. Financièrement, elle entraînerait non seulement une charge supplémentaire immédiate de 50 - 70 millions de francs pour la Confédération, des dépenses non évaluables pour des mesures à court terme contre le numerus clausus, mais aussi l'obligation

légale pour la Confédération d'augmenter les subventions de l'ordre de quelques centaines de millions de francs par année après 1980.

2. Des engagements irréversibles de ce genre seraient irresponsables. Il ne faut pas perdre de vue que la Confédération enregistre un déficit de 1 - 2 milliards par année, que le programme et le plan financier ne sont pas assurés et que le déficit du bilan de la Confédération a passé de 1,5 à 8,5 milliards en l'espace de 4 ans. Les emprunts doivent être rémunérés et le capital remboursé.
3. Contrairement à la loi en vigueur, le projet exclut le referendum pour l'octroi de crédits, mesure qui empêche le souverain d'exercer un contrôle. Le Parlement, qui approuve généralement sans critique les dépenses proposées par le Conseil fédéral, ne serait pas en mesure d'empêcher une escalade illimitée des subventions fédérales.
4. L'idée d'un droit aux études universitaires, qui sert de fil conducteur au projet, méconnaît la volonté populaire, telle qu'elle s'est exprimée dans le scrutin du 4 mars 1973 relatif à un article constitutionnel sur l'enseignement. Attendu que ce droit existerait uniquement pour l'accession aux universités, il instaurerait une discrimination inadmissible des autres voies de formation.
5. Il faut surtout lutter contre le numerus clausus en faisant pleinement usage de la flexibilité existant dans les universités. Le recours raisonnable, judicieux et temporaire aux deniers publics nécessaires à cet effet n'est pas combattu. Il ne faut d'ailleurs pas dramatiser le problème du numerus clausus. Il existe dans toutes les autres voies de formation. Dans les universités, il doit être maîtrisé surtout par une autorégulation des forces et le recours par les bacheliers aux nombreuses solutions de rechange existantes.

6. Dans l'appréciation de la politique universitaire, il sied de tenir compte des besoins présumés en universitaires dans les diverses branches. Il ne serait pas raisonnable de former des universitaires sans se soucier de leur avenir professionnel. Il en résulterait des situations pénibles sur le plan humain et social.

7. La prise d'influence de la Confédération, avec ses aspects technocratiques, liée au subventionnement supplémentaire massif de la LHR, met en évidence une nouvelle "politique universitaire suisse" qui doit être rejetée pour des raisons fédéralistes. L'échec de l'article sur l'enseignement a privé la Confédération des compétences qui l'auraient autorisée à s'ingérer dans ce domaine. De les racheter au moyen de subventions fédérales élevées est politiquement intolérable.

8. Les conséquences d'un rejet de la LHR sont :
 - de stabiliser en principe les subventions fédérales aux universités cantonales et à la recherche au niveau qu'elles avaient atteint lorsque la LHR a été approuvée par le Parlement;
 - au besoin, de subventionner dans une mesure raisonnable les universités cantonales qui prennent des mesures temporaires pour éviter le numerus clausus;
 - par un renforcement de la loi fédérale sur l'aide aux universités du 28 juillet 1968, de lier l'ensemble des subventions fédérales à la condition que les universités cantonales renoncent à refuser des étudiants de canton non-universitaires;
 - de renoncer en principe à étendre la prise d'influence de la Confédération sur la politique universitaire des cantons, ce qui signifie que les universités cantonales restent sous la souveraineté cantonale et que les cantons ayant la charge d'une université assurent la coordination nécessaire par une coopération mutuelle.

- Le problème de la participation financière des cantons non-universitaires au coût des universités cantonales doit être résolu par accord mutuel - comme pour Bâle-Campagne - la Confédération offrant, au besoin, ses bons offices.
- Maintien de la possibilité de lancer le referendum pour des arrêtés de subventionnement, qui existe dans la loi actuelle.

LOI SUR L'AIDE AUX UNIVERSITÉS ET LA RECHERCHE NON :