

DOCUMENTS

RELATIFS A LA CONSULTATION POPULAIRE

AU SUJET DE LA LOI FÉDÉRALE

SUR L'AIDE AUX HAUTES ÉCOLES

ET LA RECHERCHE (LHR)

DU 7 OCTOBRE 1977

## Remarques préliminaires

Le présent document est appelé à faire mieux comprendre les intentions du législateur au sujet de la nouvelle LHR qui sera soumise ce printemps à la votation populaire. Il comporte trois chapitres principaux:

- Situation initiale
- Informations
- Arguments

Le chapitre consacré à la "Situation initiale" montre les conditions dans lesquelles la nouvelle loi fut élaborée et quels sont ses objectifs.

Dans les "Informations", on s'est efforcé de rassembler les données relatives à d'importants problèmes ressortissant au domaine des hautes écoles et de la recherche.

Dans la troisième partie, intitulée "Arguments", sont examinées les diverses objections formulées jusqu'ici par les adversaires de la nouvelle loi.

Ce document ne prétend pas être exhaustif. Les parties "Informations" et "Arguments" sont présentées de manière à pouvoir être complétées le cas échéant.

Nous recevrons donc avec intérêt toute remarque ou suggestion qui nous permettrait éventuellement de modifier ou de compléter le présent exposé en temps utile.

## S o m m a i r e

	<u>page</u>
I. Situation initiale	1
II. Principes déterminant la politique future de la Suisse dans le domaine des hautes écoles et de la recherche	5
III. Objectifs principaux du projet de loi	7

### Informations

1. Le système de subventionnement selon la nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche (LHR)	i - 1
2. Définitions concernant le droit financier	i - 3
3. Fondement de la politique universitaire: la demande de places d'études dans les années 1980	i - 4
4. Evolution des coûts et financement des hautes écoles	i - 7
5. Possibilités de dégagement vers le secteur tertiaire non-universitaire	i - 8
6. Visites d'écoles préparant à la maturité; différences régionales	i - 10
7. Pourquoi la LHR est-elle également importante pour l'avenir de la recherche suisse?	i - 11

### Arguments

1. Augmentation immodérée des subventions fédérales malgré le déficit	a - 1
2. Inobservation des mesures d'économie votées par le peuple le 12 juin 1977	a - 3
3. Les conséquences financières de la LHR ne sont pas prévisibles à moyen et long terme	a - 5

	<u>page</u>
4. Les futurs arrêtés sur l'octroi de crédits auront la forme d'arrêtés fédéraux non soumis au référendum	a - 7
5. Gaspillage financier dans le domaine universitaire	a - 8
6. Inobservation de la décision populaire rejetant les articles constitutionnels sur l'enseignement: la Confédération augmente les subventions dans l'intention d'acquérir les compétences en matière universitaire qui lui sont refusées par la constitution	a - 9
7. Danger d'un droit illimité à la formation universitaire	a - 10
8. Formation d'un prolétariat universitaire	a - 11
9. Le risque d'un numerus clausus est dramatisé	a - 16
10. L'université serait le seul établissement de formation supérieure sans examen d'entrée (cf. conditions d'admission et limitations d'accès dans le secteur de formation non-universitaire)	a - 17
11. La coordination entre les hautes écoles peut se faire même sans la nouvelle loi	a - 18
12. La participation des cantons sans université au financement des universités est possible, même sans la nouvelle LHR	a - 19
13. Les milieux universitaires sont insuffisamment représentés dans les organes prévus par la LHR	a - 20
14. Les tendances centralisatrices de l'administration fédérale sont une menace pour l'autonomie des cantons en matière d'éducation (cf. rôle prédominant du DFI au sein de la Conférence gouvernementale, droit de veto)	a - 21

15. Surdéveloppement des gymnases et des universités  
au détriment de la formation professionnelle? a - 22

S I T U A T I O N   I N I T I A L E

---

"Pourquoi une nouvelle LHR?"

## I. Situation initiale

### 1. Conditions créées par le droit fédéral

Dans le domaine des affaires universitaires, le premier élément dont on doit actuellement tenir compte - et sans doute en sera-t-il de même au cours des prochaines années - est la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons fixée actuellement par la constitution fédérale. Les premières règles de politique universitaire ont été introduites il y a un peu plus de cent ans par l'article 27 de la constitution fédérale. En matière d'enseignement, nous avons affaire actuellement à des responsabilités assumées individuellement par la Confédération et les cantons d'une part, et à une collaboration entre les collectivités d'autre part. La Confédération accorde une aide financière subsidiaire aux cantons pour leurs dépenses en faveur des hautes écoles et assume entièrement la charge des deux écoles polytechniques et de leurs instituts annexes. L'article de la constitution sur la recherche donne mandat au législateur de légiférer dans ce domaine.

Les cantons sont souverains en matière d'enseignement secondaire. Eu égard aux années à forte natalité et aux besoins de notre économie, ils en ont tous encouragé le développement au cours des dernières années. Pour que cette évolution se poursuive d'une manière judicieuse, la capacité d'accueil des hautes écoles doit être accrue en conséquence.

On a proposé de divers côtés de modifier les dispositions constitutionnelles, car un nouvel article sur l'enseignement permettrait aux autorités de mener une politique cohérente en matière d'éducation et présenterait à cet égard de grands avantages.

Il ne fait aucun doute que le problème des nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement doit être examiné. Des travaux préparatoires sont en cours. L'expérience a cependant montré qu'une nouvelle répartition constitutionnelle des compétences dans le domaine de l'enseignement est extrêmement complexe et exige par conséquent beaucoup de temps. Etant donné l'urgence des tâches qui doivent être accomplies dans le domaine universitaire, on ne peut attendre qu'une solution politique acceptable soit trouvée en ce qui touche la question des articles constitutionnels sur l'enseignement.

## 2. Evolution démographique

En Suisse, le nombre annuel des naissances s'est notablement accru jusqu'en 1964. On constate ensuite un net recul qui se maintient encore actuellement. Au cours des prochaines années et jusqu'en 1984/1985 environ, les enfants venus au monde dans les années de forte natalité atteindront l'âge d'entrer à l'université. On compte qu'il faudra former quelque 12'000 à 18'000 élèves du degré secondaire de plus d'ici le milieu de la prochaine décennie. Vu l'insuffisance des possibilités offertes aux bacheliers dans la poursuite de leurs études, des places supplémentaires devront être créées dans les hautes écoles.

## 3. Principes fondamentaux de la politique de l'éducation

Notre système démocratique postule le libre choix de la profession. C'est pourquoi l'accès aux études universitaires ne doit pas être régi par des interventions de l'Etat. Chacun est responsable de sa propre voie de formation. Les pouvoirs publics ne doivent intervenir ici qu'à titre de conseillers par le truchement d'une orientation professionnelle adéquate.

Il faut s'en tenir au principe selon lequel le certificat de maturité reconnu par la Confédération doit être considéré sans réserve comme un titre donnant accès aux études universitaires.

## 4. Difficultés financières actuelles des pouvoirs publics

La situation précaire des finances publiques contraint la Confédération et les cantons à prendre de sérieuses mesures d'économie. Ces mesures ne sauraient cependant avoir la même ampleur dans tous les secteurs. Le fait de négliger des activités dont les résultats n'apparaîtront pleinement que dans un avenir plus ou moins rapproché serait lourd de conséquence. Il importe bien plutôt de respecter, en matière d'économie, un ordre de priorité conforme à l'importance des tâches nécessaires au développement harmonieux du pays.



Les partis politiques sont presque unanimes à admettre que l'enseignement et la recherche appartiennent aux tâches prioritaires de l'Etat. Ce qui n'empêche évidemment pas de veiller à ce que les moyens limités dont disposent les pouvoirs publics soient utilisés à bon escient et le plus rationnellement possible au cours des années à venir. On a besoin pour cela d'un instrument efficace, qui permette de répartir judicieusement les tâches entre les hautes écoles et d'assurer un contrôle raisonnable de l'emploi des fonds publics.

##### 5. Importance de la recherche

a) Un pays industrialisé tel que le nôtre a besoin d'un potentiel de recherche moderne et efficace s'il entend trouver une solution aux nombreux et difficiles problèmes qui se poseront à l'avenir. La recherche est à la base de toute innovation dans l'économie et contribue ainsi à maintenir et promouvoir la qualité des places de travail. Les dépenses qu'elle exige sont des investissements à long terme, gages de la prospérité future du pays et de l'amélioration de notre niveau de vie.

Dans ce domaine, toute réduction des moyens financiers disponible serait préjudiciable à la capacité de recherche du pays. Le potentiel de recherche mis en place au cours de nombreuses années serait menacé; c'est ainsi que pour le Fonds national, par exemple, de telles amputations entraîneraient le licenciement de nombreux jeunes scientifiques. Cela pourrait avoir également des conséquences néfastes pour l'ensemble du pays; en effet, de nombreux boursiers et jeunes chercheurs soutenus par le Fonds national sont nécessaires à l'industrie privée et à l'administration. La recherche a besoin d'être encouragée en permanence, car elle ne porte véritablement ses fruits qu'à échéance lointaine.

En tant que nation jouissant d'une certaine aisance et ayant une longue tradition culturelle, la Suisse se doit de contribuer d'une manière appropriée à l'épanouissement des connaissances humaines. Nous encourageons par là même le développement d'une relève scientifique hautement qualifiée, car les hautes écoles font avant tout de la recherche fondamentale, qui constitue la partie essentielle de la formation durant les dernières années d'études.

- b) La recherche est actuellement si onéreuse que la Confédération doit participer dans une très large mesure à son financement. C'est en particulier le cas de la recherche universitaire, bien que l'industrie suisse, notamment les entreprises petites et moyennes, éprouve actuellement de plus en plus de difficultés à se maintenir au niveau des développements internationaux sans l'aide de l'Etat. Ici se pose le problème de la capacité de concurrence et du maintien des places de travail.
- c) De nos jours, tout Etat moderne qui entend maîtriser les nombreux et difficiles problèmes qui se posent à lui (pollution, raréfaction des matières premières, aide aux personnes âgées) doit être soutenu par une recherche de haute qualité. Les administrations fédérale et cantonales n'ayant que peu d'installations de recherche en propre, elles ont un intérêt tout particulier à ce que les hautes écoles disposent de groupes de recherche et d'installations efficaces qui puissent se charger d'exécuter leurs commandes.
- d) Dans de très nombreux pays, des fonds publics et privés considérables sont actuellement engagés dans la recherche. Grâce à ces efforts, le développement de la science et de la technique est en progression constante. Pour suivre l'évolution rapide qui se manifeste dans ces deux secteurs riches en promesses pour l'avenir, notre pays doit disposer d'un potentiel de recherche de haute qualité, reconnu au plan international.

En effet, c'est en mettant à disposition ses propres résultats que la Suisse pourra elle-même accéder aux connaissances les plus récentes obtenues par l'étranger et disposer également des spécialistes capables, au besoin, de mettre en valeur les données recueillies.

## II. Principes déterminant la politique future de la Suisse dans le domaine des hautes écoles et de la recherche

---

Les principes suivants sont à l'origine de la nouvelle LHR:

1. Développer l'activité des hautes écoles et de la recherche demeure, pour notre pays, l'un des objectifs prioritaires d'une politique sociale et économique de l'avenir, s'il entend maintenir sa position actuelle dans l'économie mondiale.
2. Le numerus clausus doit être évité. Dans aucun autre pays, les conséquences d'une telle limitation ne seraient autant préjudiciables que chez nous. Le numerus clausus désavantagerait les ressortissants des cantons non universitaires - véritable défi porté à notre Etat fédératif.
3. Les moyens financiers limités dont nous disposons pour les hautes écoles et la recherche doivent être utilisés le plus judicieusement et le plus rationnellement possible. On a besoin pour cela d'une meilleure coordination dans le domaine de la politique universitaire. Les bases juridiques nécessaires à cette coordination seraient également utiles, même si les dépenses ne pouvaient être augmentées.
4. Les Chambres fédérales devront assumer à l'avenir avec les cantons la responsabilité de garantir le libre accès aux universités suisses. La nouvelle loi fournit à cet effet la base légale nécessaire.

Il faut tenir compte ici des particularités suivantes:

- A l'exception du Valais, tous les cantons romands disposent d'une haute école;
- Sur les dix-sept cantons alémaniques, quatre seulement en ont une;
- Les régions bilingues et le Tessin posent des problèmes particuliers.

5. En dépit des difficultés financières actuelles, la Confédération doit poursuivre intégralement son propre effort de recherche et les mesures d'encouragement prises dans ce domaine, tout en demeurant consciente des priorités. Elle ne peut renoncer à prêter son concours dans ce domaine. La situation telle qu'elle apparaît dans la constitution actuelle est déterminante à cet égard.

6. Les fonds destinés à la recherche devraient être encore mieux utilisés. Il importe à cet effet d'assurer une coordination plus étroite entre les organes qui financent la recherche avec l'argent de la Confédération. La Confédération a besoin pour cela d'une base légale claire qui lui permette de préparer et mettre en oeuvre une politique de la recherche diligente. Il conviendra notamment de prendre des mesures visant à harmoniser la politique universitaire et la politique de la recherche de la Confédération. La nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche tient largement compte de ces exigences.

### III. Objectifs principaux du projet de loi

Le projet a trois objectifs essentiels:

- Aider les hautes écoles cantonales et encourager la recherche;
- Coordonner l'enseignement supérieur suisse et la recherche financée par la Confédération;
- Sauvegarder le libre accès aux hautes écoles.

Pour réaliser ces objectifs, le projet de loi prévoit, dans le domaine des hautes écoles, les innovations et améliorations suivantes:

- Un renforcement de la coordination visant à apporter des améliorations dans les hautes écoles et à obtenir une utilisation optimale des moyens disponibles;
- Moyens nécessaires à cette coordination: planification commune cantons - Confédération, information réciproque et accords;
- L'amélioration du système de subventionnement:
  - maintien des deux modes de subventionnement;
  - simplification du calcul des subventions pour l'exploitation: en lieu et place du plafonnement, les dépenses d'exploitation effectives sont prises en considération, pour autant qu'elles soient prévues dans la planification; ces dépenses sont en partie prises en charge par la Confédération selon des taux fixés;
  - Supplément pour l'instruction des étudiants non domiciliés dans le canton (Suisses et étrangers) à titre de rétribution pour les services rendus au plan national par les huit universités cantonales;
  - Subventions pour les investissements: les dispositions de la LAU ont fait leurs preuves; nouveau: délimitation plus nette entre les subventions pour l'exploitation et les subventions pour les investissements.
- Mesures particulières destinées à assurer une offre de places d'études suffisante: évaluation des possibilités d'accueil, mesures administratives prises en vue d'une répartition équitable des places d'études existantes, ainsi que mise à disposition, par les Chambres fédérales, de crédits spéciaux destinés à créer de nouvelles places d'études en situation de crise (article 18 du projet de loi).

- La mise en place, au niveau de l'organisation, de nouvelles structures susceptibles de promouvoir, entre la Confédération et les cantons, une collaboration groupant des partenaires de plein droit et qui s'étend également aux hautes écoles; c'est ainsi que les responsables politiques, soit le chef du DFI et les directeurs de l'instruction publique des cantons universitaires et de trois cantons non universitaires sont appelés à développer et à mettre en oeuvre une politique universitaire commune au sein d'un organisme qui porte le nom de "Conférence gouvernementale pour les questions relatives aux hautes écoles". Les hautes écoles prendront une part active à l'élaboration et à la mise en oeuvre de cette politique, notamment au sein de la Commission de planification des hautes écoles. Le Conseil de la science doit être maintenu et ses activités porteront essentiellement sur l'élaboration de propositions relatives à des conceptions générales et sur l'étude de problèmes fondamentaux touchant l'enseignement et la recherche.

Nouveautés et améliorations dans le domaine de la recherche:

- Coordination efficace entre les organes exerçant, dans le domaine de la recherche, une activité subventionnée par la Confédération (institutions chargées d'encourager la recherche, hautes écoles fédérales et leurs instituts annexes, offices fédéraux); harmonisation des activités de ces organes avec celles des établissements de recherche universitaires et industriels sur la base d'une planification souple et judicieuse;
- Introduction de crédits-cadres à moyen terme;
- Parachèvement de l'instrumentarium institué par la Confédération dans le domaine de la politique de la recherche.

Constatons pour conclure qu'avec la nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche, la Confédération dispose d'un instrument juridique solide qui doit lui permettre de pratiquer, en matière de recherche et dans le domaine universitaire, une politique moderne, adaptée aux conditions actuelles.

I N F O R M A T I O N S

---

Ce qu'il faut savoir

lère information: Le système de subventionnement selon la nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche (LHR)

1. Dans le domaine de l'aide aux hautes écoles, la LHR est une loi de subventionnement.
2. Comme la loi actuelle, elle distingue deux sortes de subventionnement:
  - les subventions pour l'exploitation, qui sont versées annuellement sur la base des dépenses d'exploitation mises en compte pour l'année précédente (l'année de subventionnement et l'année où a lieu le versement ne sont pas les mêmes);
  - les subventions pour les investissements qui sont octroyées de cas en cas en ayant recours au crédit d'engagement pour une période de subventionnement puis versées sur la base des dépenses d'investissement des ayants droit.
3. Tandis que l'ancienne réglementation concernant les subventions pour les investissements s'est avérée judicieuse et n'a eu à subir, à l'exception des besoins nouveaux de la planification, que peu de modifications, le calcul des subventions pour l'exploitation est en revanche fondé sur une base tout à fait nouvelle. Les subventions de base octroyées jusqu'ici étaient ventilées selon une clef de répartition compliquée de la somme annuelle préalablement fixée. La caractéristique des nouvelles subventions pour l'exploitation consiste dans le fait qu'elles correspondent maintenant à un pourcentage déterminé des dépenses d'exploitation effectives de l'année précédente pouvant être mises en compte. Les taux de subvention sont calculés en fonction de la force financière du canton ainsi que de la proportion d'étudiants extra-cantonaux par rapport au nombre total des étudiants de son université. L'essentiel des données concernant les dépenses doit correspondre aux données annuelles contenues dans le programme pluriannuel.



4. En plus de ces deux sortes de subventions, la nouvelle loi prévoit d'autres possibilités de subventionnement:
- a) Pour les dépenses supplémentaires visant à assurer un nombre suffisant de places d'études, la Confédération peut verser aux cantons, pour un temps limité, des subventions spéciales de 60 % (exploitation) et de 70 % (investissements) (art. 18, 2e alinéa, lit. a).
  - b) Subventionnement de frais de planification extraordinaires (nouvelles universités, facultés ou sections; art. 45).
  - c) Subventions initiales pour les nouvelles universités: augmentation de 10 % des taux prévus pour les subventions d'exploitation, pendant huit ans (art. 38, 3e alinéa).
5. Le système de subventionnement de la LHR constitue un développement organique, fondé sur l'expérience acquise avec le système en vigueur, quant aux possibilités d'accorder des suppléments de subvention (LAU, art. 4, alinéa 1 bis; art. 10, 3e alinéa; art. 24 ter etc.).

2e information: Définitions concernant le droit financier

Subventions pour l'exploitation: Le cadre de paiement est le montant maximal indicatif fixé par les Chambres pour une période de subventionnement, qui ne doit pas être dépassé par la somme des crédits annuels de paiement déterminés dans le budget.

Subventions pour les investissements: Le crédit d'engagement désigne la somme maximale fixée par les Chambres que la Confédération peut allouer, sous la forme de subventions isolées, au cours d'une période de subventionnement.

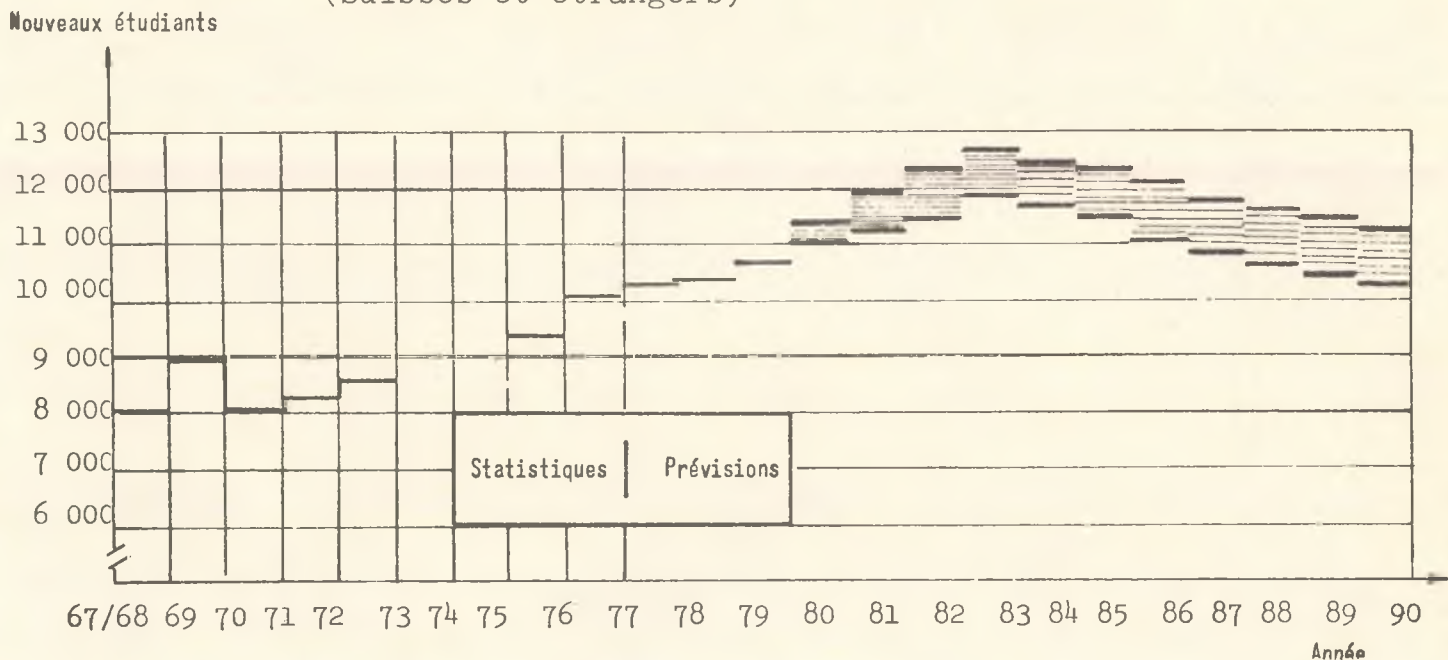
Cadre de paiement et crédits d'engagement ne sont que des moyens dont on dispose pour fixer une politique des dépenses; en fait, la Confédération est autorisée, sans obligation toutefois, à utiliser les sommes mises à sa disposition. En principe, ces sommes maximales sont fixées une fois par période de subventionnement; tout changement au cours d'une période dépend de la décision des Chambres fédérales.

3e information: Fondement de la politique universitaire: la demande de places d'études dans les années 1980

Le fondement actuel le plus important d'une politique universitaire à moyen terme est sans conteste la prévision de la demande future de places d'études.

Sur la base des données disponibles aujourd'hui (1976/77), on peut tracer l'image suivante de l'évolution du nombre total réel des nouveaux étudiants en Suisse (c'est-à-dire des étudiants qui s'inscrivent à l'université pour la première fois):

TABLEAU 1: EVALUATION DU NOMBRE DES NOUVEAUX ETUDIANTS 1970 - 1990  
(Suisse et étrangers)



Variante inférieure: Elle se fonde sur les prévisions 1976 du nombre de maturités suisses; de plus, on a compté un supplément constant de 1700 étudiants étrangers par année.

Variante supérieure: Elle repose sur l'hypothèse selon laquelle le nombre de nouveaux étudiants pourrait être de 500 supérieur à celui de la première variante, en raison d'un plus grand nombre de maturités obtenues et d'une diminution des possibilités de formation et d'emploi dans la profession enseignante.

Le graphique ci-dessus montre que le nombre de nouveaux étudiants va augmenter d'environ 1500 à 2000 par année entre 1977/78 et 1983/84 et qu'il pourrait se réduire par la suite.

L'évaluation du nombre de nouveaux étudiants repose principalement sur les hypothèses suivantes:

- Le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire supérieur (la proportion d'élèves de l'enseignement secondaire supérieur par rapport à l'ensemble de la population du même âge) augmente plus lentement qu'au cours de la période 1970 - 75 et se stabilise vers 1985.
- Le taux de passage de l'enseignement secondaire supérieur à l'université reste stable; 10 à 15 % des bacheliers optent pour une formation non-universitaire.
- Les tendances observées ces dernières années dans le choix d'une université et d'une branche d'étude se maintiennent.
- Il est possible d'assurer le libre accès à toutes les universités.

En ce qui concerne le nombre total d'étudiants, on peut dire - en supposant que la durée des études ne change pas et que le nombre d'étudiants post-diplômés, d'étudiants n'effectuant qu'une partie de leurs études et d'anciens étudiants ayant abandonné leurs études reste constant - que le nombre d'étudiants pourrait augmenter de 12000 à 16000 entre 1977 et 1986/88 et atteindre ainsi un total variant entre 67000 et 71000.

Cette évolution soulève une question fondamentale pour la politique de l'éducation: faut-il accepter cette évolution et offrir les places d'études nécessaires?

Le Conseil fédéral répond sans réserve par l'affirmative. Il recommande le maintien du libre accès aux hautes écoles et la création des places d'études nécessaires.

Voici quelques points de vue déterminants pour la politique de l'éducation:

- Le droit au libre choix des études, ainsi que les mêmes possibilités d'éducation, doivent être assurés aux générations des années à forte natalité au même titre qu'à celles qui les ont précédées.
- Une limitation du libre accès à l'université susciterait de nombreux problèmes techniques et politiques auxquels on ne trouverait pas de solution satisfaisante; on peut citer en particulier la question de la sélection des étudiants pour certaines filières.

4e information: Evolution des coûts et financement des hautes écoles

En 1975, la somme des dépenses d'enseignement et de recherche de la Confédération, des cantons et des communes s'élevait à environ 7 milliards de francs (y compris la recherche fédérale et les établissements annexes des EPF), soit à environ un milliard pour la Confédération, 3,5 milliards pour les cantons et 2,5 milliards pour les communes. Sur l'ensemble des dépenses consacrées à l'enseignement et à la recherche, 1,8 milliard est allé aux hautes écoles et à la recherche, dont le financement est assumé conjointement par la Confédération (57 % en moyenne) et les cantons (43 %). Toutefois, si l'on ne prend en considération que les dépenses de recherche de la Confédération qui vont directement aux hautes écoles, la part de la Confédération est ramenée à 50 %.

La participation des cantons non-universitaires au financement des hautes écoles apparaît ainsi comme absolument nécessaire.

En 1975, les dépenses d'enseignement et de recherche de la Confédération en faveur des deux écoles polytechniques se sont élevées à près de 400 millions de francs, les dépenses fédérales pour l'encouragement de la recherche à environ 110 millions et les subventions aux cantons universitaires à 225 millions. Par ces contributions, la Confédération a financé 52 % des investissements universitaires cantonaux et 14 % des dépenses d'exploitation des cantons universitaires.

La Confédération aide par ses subventions tous les cantons en finançant entièrement les installations coûteuses servant à l'enseignement, celles qui concernent les ingénieurs et une partie des sciences naturelles. Elle finance également un tiers de la formation des étudiants des universités cantonales provenant des cantons sans université et de l'étranger. La majeure partie des dépenses pour les étudiants des cantons sans université inscrits dans les hautes écoles cantonales, soit 68 % ou environ 190 millions de francs (1975), est toutefois prise en charge par les cantons universitaires.

5e information: Possibilités de dégagement vers le secteur tertiaire non-universitaire

Le Conseil de la science a mis sur pied des enquêtes pour voir si une partie des bacheliers ne pourrait pas être formée dans des écoles supérieures au lieu d'aller à l'université. Voici le résultat de ces enquêtes:

- Actuellement déjà, 12 à 15 % des bacheliers sont formés dans ce domaine.
- Il est vrai qu'il existe des capacités inutilisées dans les écoles techniques supérieures et dans la formation des maîtres. Mais les responsables de la politique de l'éducation n'incitent pas à orienter les étudiants vers les écoles normales ou les ETS en raison des réserves de capacité existant dans les écoles polytechniques fédérales, auxquelles la maturité donne un droit d'accès direct, et du chômage des enseignants qui commence à se manifester.
- Dans les instituts préparant aux professions du domaine social et de la santé, 5 à 30 % des places sont déjà occupées par des bacheliers. Ce chiffre ne pourra guère augmenter, d'une part parce que ces écoles, qui relèvent d'organisations privées, ne cherchent pas à élargir leurs possibilités de formation en raison de la situation du marché du travail, d'autre part parce qu'elles veulent rester très proches de la pratique, en raison de leur nature même, et offrir à ceux qui terminent une formation professionnelle des chances de perfectionnement et d'avancement dans leur métier.
- Dans les écoles préparant à des professions dans le commerce, les transports, le tourisme, les communications et dans le domaine des métiers artistiques, l'Etat ne dispose que de possibilités d'intervention très limitées, qui n'ont par ailleurs aucune importance quantitative.

Ces constatations nous permettent de conclure qu'à court terme, il n'est pas possible de former un plus grand nombre de bacheliers dans le secteur tertiaire non-universitaire. Un changement d'orientation ne serait pas particulièrement efficace du point de vue financier, car les dépenses annuelles ne sont guère plus faibles que pour les étudiants en sciences humaines.

En revanche, il convient, à moyen terme, d'améliorer le passage entre les écoles préparant à la maturité et le secteur tertiaire non-universitaire.



6e information: Visites d'écoles préparant à la maturité;  
différences régionales

Le tableau ci-dessous donne un aperçu général de la répartition des chances de formation dans les différentes régions linguistiques de notre pays:

Région	Pourcentage de bacheliers en 1975 par rapport à la population âgée de 13 ans en 1970
GE, NE, VD, 2/3 VS, 2/3 FR	14,1
Suisse alémanique	7,4
Suisse romande sans Genève	12,3
Suisse alémanique sans Bâle	7,0
Cantons universitaires	10,0
Autres cantons	6,4

Sources:

- Prévisions des effectifs scolaires effectués dans le cadre du 3me rapport sur le développement des universités.
- Recensement fédéral de 1970.

7e information: Pourquoi la LHR est-elle également importante pour l'avenir de la recherche suisse?

Comme les autres Etats industriels modernes, la Confédération, depuis la deuxième guerre mondiale, a consacré à la recherche des moyens financiers toujours plus grands. Ceux-ci allaient surtout aux universités suisses et permettaient en outre de financer une participation appropriée de notre pays à diverses entreprises communautaires dans le cadre de la coopération scientifique internationale. La répartition des moyens financiers disponibles était assurée par des services de la Confédération, mais aussi par des organisations privées pratiquant l'auto-gestion des scientifiques en vue de garantir la liberté et l'indépendance de la recherche, notamment le Fonds national suisse de la recherche scientifique, par la Société helvétique des sciences naturelles et la Société suisse des sciences humaines ainsi que par l'Académie suisse des sciences médicales. Cet encouragement de la recherche par la Confédération, qui s'est réalisé ces dernières années, n'avait pas fait l'objet jusqu'ici d'une réglementation légale de sorte que, jusqu'en 1973, année où fut adopté l'article constitutionnel sur la recherche, il manquait d'une base constitutionnelle suffisante. Du fait de la grande importance que revêt la tâche de la Confédération consistant à maintenir et à développer la recherche, du fait aussi des sommes considérables qu'il convient d'engager judicieusement et rationnellement à cette fin, la LHR contient une délimitation claire des tâches confiées officiellement à ces organisations par la Confédération. Ainsi est accordé à ces organisations le statut officiel indispensable pour qu'elles puissent accomplir leurs tâches avec une certaine continuité.

Les activités de tous les organes chargés de la politique de la recherche doivent être mieux coordonnées. Pour y parvenir, il est prévu d'améliorer l'information mutuelle et d'harmoniser les programmes pluriannuels d'activité. Si la Confédération veut, par une planification financière accrue, orienter ses dépenses à l'avance, elle a besoin d'informations comparables sur les projets

des services qui engagent des moyens financiers fédéraux pour la recherche.

Cette coordination ne restreint toutefois pas la liberté et la spontanéité de la recherche. Une planification flexible incluant tous les intéressés doit constituer une base suffisante pour les crédits pluriannuels octroyés, conformément à la loi, par les Chambres fédérales. Comme la réalisation d'un projet de recherche représente dans la plupart des cas une entreprise de plusieurs années, ce mode de détermination et d'approbation des crédits confère une sécurité très appréciable au financement de la recherche.

Comme on a pu le constater à l'occasion de la récession, ce n'est que dans des domaines partiels que les lois existantes donnent à la Confédération les compétences qui lui sont nécessaires pour mettre un frein à la régression économique en soutenant financièrement la recherche dans certaines branches de l'industrie. La nouvelle loi améliore le pouvoir d'action de la Confédération. Lorsqu'il en va de l'intérêt national, la Confédération peut confier des travaux de recherche à des hautes écoles et à des établissements de recherche privés, tels que les centres de recherche communs de l'industrie suisse, ou subventionner leurs activités.

Bien que l'afflux croissant des candidats à l'université au cours des prochaines années représente une charge supplémentaire pour les cantons et la Confédération qui ont la charge des hautes écoles, la Confédération en particulier ne doit pas pour autant oublier sa responsabilité quant au maintien d'une recherche répondant aux besoins de notre époque et jouissant de l'estime internationale.

A R G U M E N T S

---

"Pour et contre la nouvelle LHR"

le objection: Augmentation immodérée des subventions fédérales malgré le déficit

1. Exception faite de quelques clarifications, la nouvelle loi maintient le système actuel en ce qui concerne les subventions pour les investissements; les taux de subventionnement, notamment, restent les mêmes. Le crédit d'engagement pour la première période de subventionnement selon la nouvelle loi (1978-80: 365 millions de francs) n'est que de peu supérieur à celui de la deuxième période de subventionnement selon la loi en vigueur (1975-77: 350 millions de francs). De ce fait, seules les subventions pour l'exploitation sont déterminantes pour comparer les conséquences financières découlant de l'ancienne et de la nouvelle loi.
  
2. Il faut tenir compte ici du fait que l'ancienne et la nouvelle loi ont pour objet des systèmes de subventionnement nettement différents:
  - loi actuelle: ventilation d'une somme annuelle, dénommée "subvention de base", fixée par la Confédération en tenant compte uniquement des dépenses universitaires cantonales probables, sur la base d'une clef de répartition complexe;
  
  - nouvelle loi: subventions pour l'exploitation jusqu'à concurrence d'un pourcentage des dépenses pour l'exploitation pouvant être mises en compte, pour autant qu'elles soient prévues dans le programme pluriannuel.
  
3. Dès qu'elle octroya des subventions aux universités cantonales, la Confédération se donna pour but d'assumer une part appropriée des dépenses cantonales. Le message du Conseil fédéral du 28 novembre 1967 sur l'aide fédérale aux universités cantonales dit que les subventions de base de la Confédération couvriront 20 à 30 % des dépenses futures pour l'exploitation des universités cantonales. Ce but n'a pu être réalisé

jusqu'ici puisque les subventions fédérales pour l'exploitation sont encore inférieures à 20 % des dépenses cantonales pour l'exploitation.

4. En matière de prestations, la Confédération doit suivre la croissance continue des charges des cantons. Au cours des quatre dernières années, il a fallu tenir compte d'un taux de croissance de 12 % en moyenne pour déterminer les tranches annuelles sur la base des données fournies par les cantons.
  
5. Les raisons invoquées font présumer que, même en cas de reconduction de l'actuelle LAU pour une nouvelle période de subventionnement, il faudrait prévoir une certaine augmentation des dépenses de la Confédération. Si l'on admet un taux de croissance de 6 %, cela entraînerait - comme le déclare le Conseil fédéral à la page 95 du message sur la nouvelle LHR - des dépenses de 410 millions de francs pour 1978 et 1979 et de 635 millions de francs pour 1978 - 1980. Pour la même période, la nouvelle loi prévoit 440 et 680 millions de francs.

2e objection: Inobservation des mesures d'économie votées  
par le peuple le 12 juin 1977

1. La Confédération, même sous la pression de mesures d'économie, ne peut réduire ses dépenses de manière uniforme, mais doit veiller à fixer des priorités. Les universités et la recherche sont une base essentielle pour l'avenir de notre société; dès lors, on ne saurait guère admettre que ce domaine soit relégué à l'arrière-plan dans l'ordre des priorités, d'autant moins qu'il s'agit d'une tâche à laquelle la Confédération ne consacre ses efforts que depuis peu de temps. C'est justement de ce fait que résulte la fausse impression d'une forte augmentation des dépenses (part des dépenses pour l'enseignement et la recherche par rapport aux dépenses totales de la Confédération: 1964 5 %, 1970 8,7 %, 1974 10,6 %, 1977 (budget) 9,7 %).
  
2. La Confédération s'occupe de l'aide aux hautes écoles depuis 1966. Ses principaux objectifs consistent:
  - à développer le secteur universitaire, en tenant compte du besoin en places d'étude, et notamment en évitant (ou en supprimant) le numerus clausus (égalité de traitement des étudiants provenant des 17 cantons sans université),
  - à participer financièrement aux mesures visant à couvrir les besoins accumulés de longue date dans le domaine universitaire, notamment en matière d'investissement (lacunes qui sont aujourd'hui largement comblées).
  - à mettre sur pied une infrastructure suffisante pour la recherche (objectif confirmé par l'article constitutionnel sur la recherche).

L'importance de l'aide aux hautes écoles tient notamment aux faits que le nombre des étudiants ne cesse d'augmenter en Suisse (1960/61: 21'316, 1965/66: 32'871, 1970/71: 42'178, 1976/77: 54'198) et que l'Etat industriel moderne a besoin

d'une main d'oeuvre toujours mieux qualifiée. Il est donc impensable que la Confédération se borne à maintenir à un certain point son aide aux universités cantonales; toutefois, elle n'acceptera une augmentation des dépenses que dans la mesure où celle-ci correspond à un besoin urgent.

3. Une éventuelle reconduction de l'ancienne loi (croissance d'environ 6 % au lieu de 12 %) permet, comme l'arrêté sur les crédits du 5 octobre 1977 (qui se situent au-dessous des propositions du Conseil fédéral du 4 octobre 1976) et aussi bien que la hausse modérée des taux de subvention, de satisfaire aux mesures d'économie que les autorités fédérales sont tenues de prendre.
4. Tous les moyens financiers consacrés à l'aide aux hautes écoles (subventions ordinaires, maintien de la capacité d'accueil, subventions initiales aux nouvelles universités) sont octroyés par les Chambres fédérales sous la forme de crédits pluriannuels, de sorte que là aussi, il est possible de tenir compte du souci d'économie du peuple suisse.



3e objection: Les conséquences financières de la LHR ne sont pas prévisibles à moyen et long terme

1. Comme le montre l'expérience, les dépenses du domaine universitaire ne peuvent être estimées à l'avance avec plus d'exactitude que les autres dépenses de la collectivité. Une prévision à long terme est donc tout à fait impossible. La loi actuelle ne permet pas d'établir une prévision à moyen terme des dépenses universitaires qui soit satisfaisante. La nouvelle loi offre en revanche des instruments qui permettront d'améliorer la prévision à moyen terme.
2. Le fait que l'arrêté du 5 octobre 1977 ne se rapporte qu'aux deux ou trois années de la première période de subventionnement ne permet pas d'affirmer que les conséquences financières de la loi sont imprévisibles. Sur la base des pourcentages fixes, qui devraient être appliqués désormais non seulement aux subventions pour les investissements, mais aussi aux subventions pour l'exploitation, il serait relativement simple de calculer les besoins financiers de la Confédération. Etant donné que les possibilités de prévision sont actuellement limitées, l'arrêté fédéral octroyant des crédits, qui tient lieu de réglementation transitoire, ne doit en fait porter que sur une période limitée.
3. Les subventions fédérales sont versées en proportion des dépenses effectuées par les cantons en faveur des universités. Le montant et le moment du versement dépend essentiellement des conditions qui résultent des décisions cantonales et de leur application. On sait par expérience que les subventions pour des dépenses extérieures ne se prêtent pas à la planification dans la même mesure que pour les dépenses intérieures; Cependant, les mesures d'économie, auxquelles les cantons sont soumis, garantissent que la Confédération ne se laissera jamais entraîner dans un développement incontrôlable des dépenses.

4. Grâce à l'introduction des programmes pluriannuels basés sur la planification universitaire commune de la Confédération et des cantons ainsi qu'à l'amélioration de la planification financière cantonale en matière universitaire qui lui est nécessairement liée, la prévision de l'engagement fédéral à moyen terme sera nettement plus aisée.
  
5. Dans quelques secteurs limités, le développement est plus difficile à estimer; dès lors, la possibilité de prévoir les conséquences financières est également plus limitée. Il s'agit notamment des dépenses pour de nouvelles universités ou pour des agrandissements importants d'universités existantes, de l'évaluation de la part enseignement et recherche dans les cliniques universitaires ainsi que des mesures fédérales visant à maintenir la capacité d'accueil des universités.

4e objection: Les futurs arrêtés sur l'octroi de crédits auront la forme d'arrêtés fédéraux non soumis au référendum

Il est exact que la nouvelle loi, contrairement à celle en vigueur, ne connaît plus l'obligation du référendum pour l'établissement des crédits pluriannuels en faveur de l'aide aux universités (cadre de paiement pour subventions à l'exploitation, crédit d'engagement pour subventions aux investissements). Mais cette objection ne tient pas compte du fait que la nouvelle réglementation rétablit la situation juridique habituelle pour les arrêtés qui concernent uniquement les crédits. L'article 8 de la loi sur la procédure administrative dispose expressément que tous les décrets fédéraux sans portée législative, notamment ceux qui concernent l'octroi de crédits, sont édictés sous la forme d'un simple arrêté fédéral non soumis au référendum. Si la loi en vigueur sur l'aide aux universités donne aux décisions des Chambres fédérales en matière de crédits la forme d'arrêtés fédéraux soumis au référendum et de portée générale, il s'agit là d'une exception faite par le législateur et que seul permet de comprendre l'historique de la loi.

5e objection: Gaspillage financier dans le domaine universitaire

Le fait que certaines activités de l'enseignement et de la recherche ne soient pas directement orientées vers une utilisation pratique ne doit pas induire à conclure que des moyens financiers sont alloués aux universités d'une manière inconsidérée. Il convient de rappeler que les cantons universitaires continueront à supporter, même après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la majeure partie des dépenses des universités. La précarité de la situation financière contraint aussi les cantons à utiliser de façon aussi rationnelle et économique que possible les moyens financiers disponibles. Les organes de contrôle des finances, les commissions parlementaires, les parlements cantonaux et l'opinion publique veillent aujourd'hui plus que jamais à une utilisation optimale des moyens financiers. Il convient de mentionner en particulier les commissions de gestion des crédits ou les commissions de coordination constituées par les universités en vue d'une meilleure budgétisation et gestion des crédits universitaires. La création de ces organes révèle une plus grande volonté d'économie, même dans le domaine de la formation universitaire.

Si, malgré tout, l'utilisation plus rationnelle des moyens financiers n'est pas encore absolument garantie, la nouvelle LHR pourrait justement amorcer une amélioration grâce à ses dispositions en matière d'information, de coordination et de planification. Ce qui a été dit n'est pas valable seulement sur le plan cantonal. Les nouveaux instruments de planification donnent aussi à la Confédération, en sa qualité de bailleur de fonds, la possibilité d'engager ses subventions d'une manière encore mieux orientée que jusqu'ici. En tout cas, les programmes pluriannuels, qui doivent être élaborés sur la base des plans de développement des hautes écoles en respectant les objectifs nationaux et qui sont, tant pour la Confédération que pour les cantons universitaires, la base permettant de déterminer leurs prestations financières sous la forme de crédits pluriannuels, constituent un instrument qui devrait démentir les critiques formulées à l'égard d'une répartition des subventions selon le principe de la "pomme d'arrosoir". Les meilleures possibilités de coordination et de planification permettent en outre un contrôle plus exact de l'engagement et de l'utilisation des deniers fédéraux.

6e objection: Inobservation de la décision populaire rejetant les articles constitutionnels sur l'enseignement: la Confédération augmente les subventions dans l'intention d'acquérir les compétences en matière universitaire qui lui sont refusées par la constitution

Après le rejet des nouveaux articles sur l'enseignement qui auraient permis à la Confédération d'établir les principes de l'organisation et du développement de l'enseignement supérieur, la nouvelle LHR a dû être conçue également comme une loi de subventionnement. La Confédération, en tant que bailleur de fonds, ne peut faire valoir son influence, comme jusqu'ici, que par le truchement des conditions auxquelles elle peut subordonner l'octroi de ses subventions. Cependant, elle ne souhaite pas le faire unilatéralement. Ainsi, selon la volonté du législateur, le développement de l'enseignement universitaire suisse est une tâche commune des cantons et de la Confédération. De ce fait, non seulement la Confédération n'augmente pas ses compétences propres, mais elle en cède une partie en subordonnant plus fortement qu'auparavant les hautes écoles fédérales et leurs établissements annexes aux prescriptions légales, ceci dans la mesure où la matière le permet. La Confédération invite ainsi les cantons à se joindre à elle pour fixer les conditions de subventionnement des cantons et prendre les principales décisions concernant les hautes écoles fédérales.

La plus grande attention a été vouée au fondement constitutionnel de la nouvelle loi, à tous les stades de son élaboration. La conformité constitutionnelle des réglementations soumises aux Chambres fédérales à été reconnue sans restriction par la Division de la justice du Département de justice et police et par des experts en matière de droit constitutionnel.

7e objection: Danger d'un droit illimité à la formation universitaire

Le législateur considère la sauvegarde du libre accès aux universités, assurée en collaboration avec tous les cantons, comme l'un des principaux buts de la nouvelle LHR (art. premier, lit. c). Il se déclare ainsi favorable au principe du libre choix des études universitaires pour tous ceux qui remplissent les conditions d'admission des universités. Cette disposition constitue un mandat donné aux collectivités et aux autorités responsables de l'exécution de la loi, pour qu'elles mettent en oeuvre toutes les possibilités d'empêcher l'introduction de mesures restreignant l'accès aux hautes écoles. Il convient de mentionner à cet égard les mesures d'exception prévues aux articles 16 à 18 de la loi qui visent à assurer l'offre de places d'étude: directives concernant les conditions d'admission, recensement des places d'étude disponibles, attribution de places d'étude, mesures financières de la Confédération. La disposition que nous venons de mentionner n'implique toutefois nullement que les cantons aient l'obligation légale immédiate d'empêcher le numerus clausus; elle ne crée pas non plus un droit à la formation universitaire. Comme il ressort de l'argumentation qui va suivre, il ne sera jamais question que tout un chacun se lance dans des études universitaires; cette possibilité reste à la portée de celui-là seul qui, de par sa formation préalable, remplit les conditions nécessaires.

8e objection: Formation d'un prolétariat universitaire

Lors de l'admission à l'université, est-il justifiable d'adopter des mesures de sélection et d'orientation fondées sur des prévisions de besoins? Pour répondre, il faut se référer à la tradition libérale de notre système politique et économique, dans lequel l'individu est personnellement responsable des décisions qu'il prend au sujet de sa formation et du choix de sa profession, ainsi que de leurs conséquences. Dans cette perspective, des interventions dans la sphère de la liberté personnelle sont à rejeter, et c'est pourquoi l'offre de places d'études doit être adaptée à la demande.

Toutefois, malgré ces objections de principe, la prévision des besoins serait une bonne chose si l'on parvenait à des résultats fiables. Ceux-ci fourniraient des points de repère aux responsables de la politique de l'éducation pour leur évaluation de la situation. Il n'est guère possible de faire des prévisions à longue échéance sur l'évolution des besoins, car la situation économique et technique, ainsi que les modifications du comportement humain, provoquent sans cesse de nouveaux besoins dont personne ne peut prévoir ni l'étendue ni les répercussions quantitatives. Une autre difficulté de la prévision qualitative et quantitative des besoins provient de la mobilité et de la flexibilité des diplômés de presque toutes les filières de formation: on ne peut pas prévoir à quel moment combien de diplômés de quelle formation vont échanger le métier qu'ils ont appris pour une nouvelle fonction (acquise dans la pratique, par exemple, et mieux payée). Il n'existe que très peu de formations qui correspondent directement à un certain champ d'activité professionnelle.

La meilleure façon de juger la situation en Suisse est d'effectuer des comparaisons au niveau national et international. Le tableau 2 montre qu'en Suisse, le développement des universités a été bien plus limité que dans d'autres pays comparables.

TABLEAU 2: ETUDIANTS A L'UNIVERSITE (1) EN % DE LA POPULATION DE 20 A 24 ANS

	1970	1974
SUISSE	5,2	6,2
AUTRICHE	6,4	8,7
REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE	8,4	10,2

(1) Dans tous les pays sans écoles professionnelles supérieures et écoles techniques supérieures.

Source:

Rapport de l'OCDE 1975, Vol. 1, Ministère de la science et de la recherche, Vienne 1975.

Le tableau 3 illustre les énormes différences qui existent entre les taux de formation universitaire des différentes régions de Suisse: Il est notablement plus haut en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Actuellement, le taux de formation universitaire est considérablement plus élevé en Suisse romande qu'en Suisse alémanique.



Tableau 3: "ACADEMISATION" DE LA SUISSE EN 1970 (QUANTITE DE DIPLOMES UNIVERSITAIRES EN POUR CENT DE LA POPULATION)

	Total Suisse	Suisse romande <sup>1)</sup> + Tessin	Suisse allerande
25-29- ans	3,27% min. max. 0,67 (OW) 7,26 (GE)	4,27% min. max. 2,23 (VS) 7,26 (GE)	2,92% min. max. 0,67 (OW) 4,81 (BS)
30-34- ans	3,65% min. max. 0,86 (AI) 8,33 (GE)	4,53% min. max. 2,56 (VS) 8,33 (GE)	3,36% min. max. 0,86 (AI) 5,56 (BS)
25-44- ans	3,30% min. max. 0,80 (AI) 7,08 (GE)	4,11% min. max. 2,36 (VS) 7,08 (GE)	3,03% min. max. 0,80 (AI) 4,79 (BS)

1) Suisse romande : GE, VD, NE, FR, VS

Source : Recensement fédéral de la population 1970, Vol. 7

Faut-il s'attendre à une forte hausse du taux de formation universitaire en raison du nombre d'universitaires qui vont entrer dans la vie active jusqu'en 1985? Les enquêtes effectuées à ce sujet montrent que la proportion d'universitaires dans les fonctions ou les domaines d'activité préférés des universitaires n'augmentera que très faiblement jusqu'en 1975 (environ 2,5 %).

**TABLEAU 4: AUGMENTATION DE LA PROPORTION D'UNIVERSITAIRES DANS LES FONCTIONS INTERESSANT LES UNIVERSITAIRES, LORS DE L'INTEGRATION DE 10'000 DIPLOMES SUPPLEMENTAIRES DE L'UNIVERSITE**

Fonction	Personnes actives 1970	Personnes actives ayant une formation universitaire, 1970	Diplômés de l'uni- versité supplémen- taires (+ ~10'000)	Formation universitaire	
				1970 (%)	1970 + 10'000 (%)
Propriétaires d'en- treprise (sans l'agriculture)	375'200	1'581	170	0,9	1
Professions libérales	34'450	16'332	1'640	47,4	52,2
Directeurs	25'273	7'113	710	28,1	31,0
Cadres dans l'éco- nomie privée	67'778	11'969	1'200	17,7	19,4
Cadres dans l'administration	24'902	15'605	1'550	62,7	68,9
Employés (1/10)	93'715*	45'895	4'600	49,0	53,9
<b>T O T A L</b>	<b>421'318</b>	<b>98'495</b>	<b>9'870</b>	<b>23,4</b>	<b>25,7</b>

\*) Dans le recensement fédéral, 937'150 personnes ont été placées dans la catégorie "employés". Etant donné qu'une fraction seulement de cette catégorie de places de travail a été sollicitée par des universitaires, on a choisi, comme valeur de comparaison, 1/10 de ce nombre.

Source: Recensement fédéral 1970, vol. 7

Toutefois, cette faible hausse ne signifie pas que les universitaires n'auront pas à faire face à des problèmes d'emploi au cours des dix prochaines années. En effet, le nombre des postes offerts par les pouvoirs publics, le principal employeur des universitaires, pourrait augmenter moins rapidement à l'avenir, et en période de ralentissement de la croissance économique, le marché de l'emploi ne pourra pas absorber sans difficultés supplémentaires les nouveaux arrivants provenant d'années à forte natalité, car le nombre de ceux qui se

retirent sera plus faible (Des études récentes de l'OFIAMT ont révélé que, lors d'une enquête effectuée auprès de 6'700 universitaires ayant obtenu un diplôme académique en 1977, 100 seulement ont déclaré être chômeurs contre leur gré). Mais ce problème ne se posera pas qu'aux universitaires: Ceux qui auront suivi d'autres formations seront aussi touchés. Si l'on essayait d'améliorer les chances de ceux qui sortent de l'université en limitant l'accès à l'université, on ne ferait que reporter les difficultés sur d'autres secteurs professionnels, ce qui aurait des conséquences fâcheuses, notamment pour la formation professionnelle.

9e objection: Le risque d'un numerus clausus est dramatisé

Considérées dans la perspective globale de la politique de l'éducation, toutes les universités constituent, au sein des structures cantonales d'éducation, des secteurs potentiels d'engorgement. Etant donné les limites actuelles imposées aux dépenses des collectivités responsables des universités, le développement indispensable de l'enseignement supérieur n'est pas assuré. C'est pourquoi il faut faire davantage d'efforts dans le domaine universitaire ainsi que dans d'autres parties du secteur tertiaire, et dans le secondaire supérieur. Les renseignements dont nous disposons au sujet des finances et de la planification des universités ne permettent pas de prévoir quels établissements seront touchés le plus rapidement et le plus gravement par les difficultés d'accès. On peut supposer que les universités de Suisse alémanique connaîtront ces problèmes les premières, en raison de leurs conditions d'enseignement plus défavorables aujourd'hui déjà, en raison aussi de l'afflux prévisible d'étudiants et des limites déclarées à leur développement. En considération de la surcharge des cantons universitaires, une aide substantielle de la part de la Confédération et des cantons non-universitaires s'impose d'urgence.

Au cours des sept à dix années à venir, les moyens supplémentaires devraient aller en priorité aux domaines qui sont surchargés en raison des exigences de l'enseignement. Parallèlement, il faut s'assurer que les moyens à disposition sont utilisés d'une façon optimale et que l'on s'efforce de trouver des possibilités de déchargement grâce à une réforme des études bien conçue, accompagnée de mesures visant l'organisation et le personnel. Ceci n'est possible que si les problèmes sont traités d'une façon continue au niveau de la direction et de la planification de chaque discipline et de chaque université. Des procédures importantes permettant de faire face aux engorgements sont prévues dans le projet de nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche.

10e objection: L'université serait le seul établissement de formation supérieure sans examen d'entrée (cf. conditions d'admission et limitations d'accès dans le secteur de formation non-universitaire)

Il est exact que les candidats aux études peuvent généralement commencer leurs études universitaires sans avoir à passer un examen spécial d'entrée. Toutefois, cela ne signifie pas que l'admission ait lieu sans condition. Les ordonnances des universités concernant l'admission prescrivent habituellement que les candidats doivent justifier d'une maturité générale garantissant qu'ils sont aptes à suivre des études universitaires. Une maturité reconnue par la Confédération satisfait à cette exigence. Ainsi l'examen d'entrée à l'université se confond en quelque sorte avec l'examen de fin d'études gymnasiales. Pour les candidats qui ne possèdent pas de maturité, les universités organisent des examens d'admission.

Un examen d'admission n'aurait guère de sens s'il servait à contrôler une seconde fois les connaissances testées lors de l'examen de maturité. Sans parler de la dévalorisation de l'examen de maturité que cela entraînerait, les cantons sans université perdraient une part de leur autonomie en matière d'éducation par rapport aux huit cantons universitaires et à la Confédération, car seules les hautes écoles pourraient finalement décider de la maturité universitaire des candidats. Des examens d'admission et d'aptitude spécialisés seraient cependant tout aussi problématiques, ne serait-ce que du point de vue du choix et de l'organisation des matières pour l'examen.

Jusqu'ici, les examens de maturité se sont révélés être la solution la plus satisfaisante, même du point de vue pédagogique. Une sélection spécifique a lieu pendant les études, grâce aux examens intermédiaires qui permettent un contrôle suivi des candidats.

11e objection: La coordination entre les hautes écoles peut se faire même sans la nouvelle loi

L'amélioration constante de la collaboration entre les hautes écoles est et reste un des soucis principaux de notre politique universitaire. Dans notre petit Etat, il convient d'utiliser économiquement les moyens financiers et le personnel disponibles et de ne pas les éparpiller.

La collaboration des hautes écoles peut se réaliser par la répartition du travail, la constitution de centres de gravité ou encore l'harmonisation des conditions de travail.

Bien que certaines contraintes matérielles soient propres à inciter les cantons universitaires et les hautes écoles à coopérer, la coordination volontaire sur le plan suisse n'a abouti jusqu'ici qu'à des succès partiels; les conventions qui ont été conclues portent la plupart du temps sur des objets restreints; c'est seulement en Suisse romande que l'on peut parler de succès véritables dans le domaine de la coordination régionale.

L'expérience des efforts de coordination des cantons universitaires et de leurs succès limités a démontré que les dispositions de la loi en vigueur ne permettent que partiellement de satisfaire aux besoins de la coordination. La nouvelle LHR devrait donc créer de meilleures conditions pour cette collaboration. Il apparaît notamment indispensable d'établir des procédures permettant d'évaluer la situation actuelle de chaque université, d'assurer une information réciproque sur les projets d'exploitation et de construction, de définir conjointement les objectifs du développement des universités suisses et d'élaborer sur cette base des plans pluriannuels. La planification universitaire suisse qui doit être mise sur pied en commun par les hautes écoles, les cantons et la Confédération et qui est prévue par la loi constitue un authentique progrès quant à l'amélioration de la coordination.

12e objection: La participation des cantons sans université au financement des universités est possible, même sans la nouvelle LHR

En effet, cette participation des cantons sans université serait possible même sans la nouvelle LHR. En raison de la faiblesse de la base constitutionnelle à ce sujet, la nouvelle LHR ne peut pas non plus prescrire l'obligation, pour les cantons sans université, de fournir des prestations financières. La future participation de ces cantons reposera donc, comme jusqu'ici, sur leur initiative individuelle.

Un engagement accru des cantons sans université ne saurait toutefois être envisagé du seul point de vue financier. C'est pourquoi la loi déclare que le développement futur du système universitaire suisse est une tâche commune de tous les cantons et de la Confédération. La part de responsabilité des cantons sans université se concrétise notamment par la présence de trois de leurs représentants au sein de la Conférence gouvernementale pour les questions universitaires. La nouvelle loi crée aussi la base légale de l'éventuelle adhésion de la Confédération à un concordat intercantonal ayant pour but de réaliser une péréquation des charges en matière universitaire. Elle prévoit en outre la possibilité de confier à la Conférence gouvernementale un mandat d'autorité concordataire (autorité chargée de l'application du concordat). Cette solution permettrait d'éviter que le débat politique en matière universitaire se déroule à deux niveaux séparés, dans l'ensemble de la Suisse: entre cantons universitaires et non-universitaires au sein d'un nouvel organe concordataire, entre cantons et Confédération au sein de la Conférence gouvernementale. Grâce à ces dispositions, la nouvelle loi contribue à harmoniser les décrets des cantons sans université dans ce domaine et à empêcher une dispersion du deuxième pilier (subventions fédérales) et du troisième pilier (prestations des cantons sans université) de financement des universités. Le délai nécessaire à la conclusion d'un concordat et le fait que les éventuelles contributions des cantons sans université ne suffiront jamais à combler à elles seules les lacunes financières montrent à l'évidence que le troisième pilier souhaité ne rendra pas superflue la nouvelle LHR.

13e objection: Les milieux universitaires sont insuffisamment représentés dans les organes prévus par la LHR

La création d'une conférence gouvernementale pour les questions universitaires, composée des responsables politiques de l'enseignement universitaire, a reçu presque partout un accueil favorable, tant en procédure de consultation que lors des débats parlementaires sur la nouvelle loi. Si l'on ne voulait pas créer un organe de plus, ce qui prêtait notamment à discussion et qui fut unanimement rejeté au cours des travaux législatifs, il fallait donner voix au chapitre aux milieux universitaires qui, par le truchement des services et commissions de la Conférence gouvernementale, souhaitent avoir une possibilité de dialogue. La nouvelle LHR prescrit d'ailleurs que la Conférence gouvernementale doit veiller, en constituant ses commissions et services, à une représentation appropriée des universités et de leurs membres. Il convient de relever que cela est une norme obligatoire et non pas simplement une disposition potestative. Comme, à l'exception de la commission de planification, les diverses commissions et les groupes de travail ne sont pas énumérés dans la loi (ce sera l'une des tâches de la Conférence gouvernementale que de déterminer le nombre et le type de ces services), il paraîtrait peu judicieux de fixer, à cet échelon déjà, une clef de représentation. Il va de soi que la multiplicité des tâches de chaque service d'état-major exige également diverses clés de représentation des milieux universitaires. Les dispositions de la loi, qui sont relativement générales, devront être concrétisées dans le règlement de la Conférence gouvernementale.

Toutes les affaires importantes de la Conférence gouvernementale font l'objet de délibérations préparatoires au sein de ses services. Si l'on tient compte du fait que la Conférence gouvernementale ne se réunira vraisemblablement que quatre à cinq fois l'an, on peut se faire une idée de l'importance du rôle des services chargés de la préparation des affaires qui lui incombent.



14e objection: Les tendances centralisatrices de l'administration fédérale sont une menace pour l'autonomie des cantons en matière d'éducation (cf. rôle prédominant du DFI au sein de la Conférence gouvernementale, droit de veto)

A considérer attentivement les buts et les instruments de la nouvelle loi, on peut aisément se rendre compte que ces craintes fédéralistes exprimées quant au domaine de l'aide aux universités sont tout à fait déplacées. Dès le début, on a veillé attentivement à ce que les compétences en matière universitaire soient réparties entre les cantons et la Confédération conformément à la constitution. Les compétences des autorités et du citoyen du canton en matière de décision restent inchangées pour toutes les questions universitaires locales. Le fédéralisme coopératif est plus développé dans la nouvelle loi que dans l'actuelle; pour la première fois, l'aide aux universités est décrite comme une tâche commune des cantons et de la Confédération. L'expression institutionnelle de ce principe est la Conférence gouvernementale pour les questions universitaires qui définit les principes fondamentaux de la coordination et de la planification et qui prépare les propositions importantes en matière de politique universitaire. Dès lors, l'influence de la Confédération en matière de politique universitaire est loin de se développer, surtout si l'on considère que la Conférence gouvernementale sera consultée même pour des questions essentielles concernant les hautes écoles fédérales; ainsi la Confédération introduit dans une conception commune de la politique universitaire, des décisions qu'elle pouvait auparavant prendre entièrement à elle seule. La présidence confiée au chef du DFI ne donne à la Confédération aucun rôle dominant; elle est simplement la conséquence du fait que la Confédération assume trois fonctions au sein de la Conférence gouvernementale: elle alloue des subventions, elle finance deux hautes écoles et elle est le curateur des 14 cantons sans université. Cette position et le fait qu'il s'agisse notamment d'une répartition des crédits fédéraux justifient pleinement le droit de veto accordé au chef du DFI.

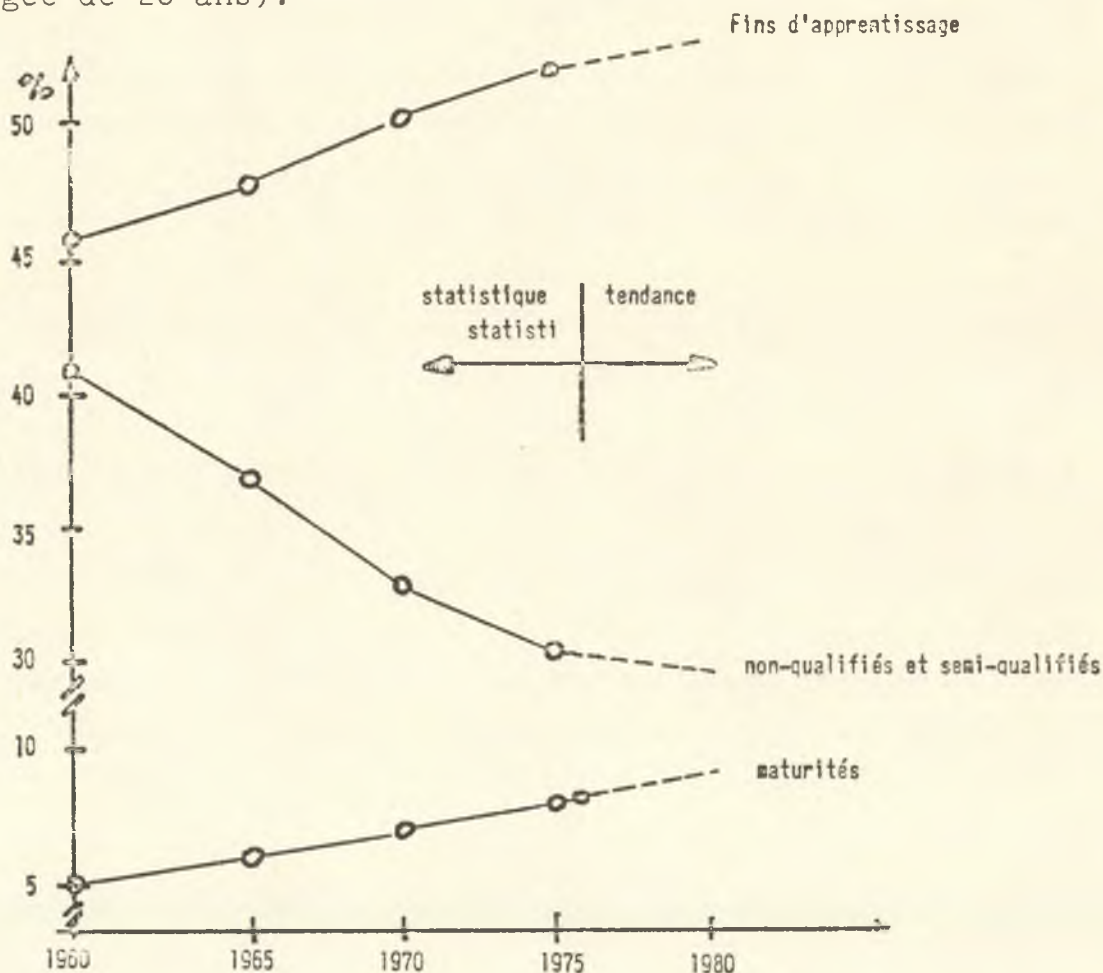
15e objection: Surdéveloppement des gymnases et des universités au détriment de la formation professionnelle?

La question de savoir si, dans la politique de l'éducation des 20 dernières années, trop d'efforts ont été fournis pour les gymnases et les universités et pas assez pour la formation professionnelle, doit être analysée de trois points de vue:

1. en fonction du développement effectif;
2. dans une perspective régionale;
3. du point de vue de l'évolution future.

1. Le développement effectif

Le graphique ci-dessous indique la proportion des diplômés de fin d'apprentissage, des maturités et des ouvriers non qualifiés et semi-qualifiés de 1960 à 1980 (valeurs moyennes en % de la population âgée de 20 ans).



Sources: - Bureau fédéral de statistique, recensement fédéral de 1970;  
 Conseil Suisse de la science, 3e rapport sur le développement des universités suisses, 1978  
 - P. Dellsperger, Qualifikationsstruktur der Schweiz, St. Gallen, 1978

Le graphique ci-dessus révèle que la formation professionnelle comme les gymnases se sont développés à partir de 1960. La conséquence en fut la baisse du taux des ouvriers non qualifiés et semi-qualifiés, évolution qui est en principe positive.

2. La répartition régionale de la formation professionnelle et des maturités donne une image analogue. Aucun canton n'a développé ses gymnases au détriment de la formation professionnelle. Au contraire, dans beaucoup de cantons, le développement du niveau maturité va de pair avec un système de formation professionnelle hautement développé. De même, à une formation professionnelle peu développée correspond souvent un système gymnasial peu développé, notamment en Suisse centrale (la majeure partie des écoles préparant à la maturité sont des internats fréquentés surtout par des ressortissants d'autres cantons).

### 3. Evolution future

Sur la base de diverses prévisions (OFIAMT, Conseil de la science), il existe aujourd'hui une unanimité quant au fait que la formation professionnelle devra répondre à un nombre considérable d'exigences supplémentaires à cause des classes d'âge des années à forte natalité. D'ici à 1981, quelque 14'000 places d'apprentissage nouvelles doivent être créées si l'on désire maintenir le niveau actuel de formation de la population. Aujourd'hui, il n'est pas encore certain que cela soit possible; toutefois, les services responsables ont pris des mesures destinées à détendre le marché des places d'apprentissage. Ainsi, cette année, l'offre de places d'apprentissage a augmenté de 5 % tandis que le nombre des élèves ayant terminé leur scolarité n'augmentait que de 1,2 %. Ces efforts doivent se poursuivre. Les limitations dans le domaine gymnasial et universitaire aboutissent à une surcharge encore plus grande dans la formation professionnelle et, inévitablement, à une nouvelle augmentation du pourcentage de personnes non qualifiées. Eu égard aux exigences de qualité

que pose un combat toujours plus aigu pour l'existence économique, cela doit être évité.

Trois conséquences

- 1) Les classes d'âge dont l'effectif est plus grand entraînent des charges supplémentaires dans tous les secteurs de l'enseignement post-obligatoire.
- 2) Les limitations dans un secteur créent des charges supplémentaires et des difficultés dans d'autres secteurs.
- 3) Les efforts visant à développer la formation professionnelle, les gymnases et les universités doivent se poursuivre jusqu'au milieu des années 1980.